



دور السياسة المالية في الحد من ظاهرة الفقر

"مع دراسة خاصة للحالة المصرية خلال الفترة 2001/ 2002 - 2010/2011"

دكتور

غزال العوسى

أستاذ المالية العامة والاقتصاد المساعد

كلية الحقوق

جامعة أسيوط

جامعة القاهرة



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

المقدمة

تعد السياسة المالية من أهم السياسات الاقتصادية التي تستخدمها الدولة في تحقيق الأهداف التي يسعى إليها الاقتصاد القومي، وترجع المكانة الهامة التي تحتلها السياسة المالية إلى أدواتها المتعددة والتي تتمثل بصفة أساسية في الإنفاق العام والسياسة الضريبية والتي يمكن من خلالها التأثير على كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

وقد شهدت السياسة المالية تطورات جوهرية ارتبطت بتطور دور الدولة في الاقتصاد، حتى أصبحت أداة رئيسية تستخدمها الدولة في توجيه الاقتصاد والحفاظ على استقراره ومعالجة ما يتعرض له من أزمات، وذلك بالتنسيق مع السياسات الاقتصادية الأخرى كالسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف والسياسة التجارية.

وتسعى السياسة المالية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يأتي على رأسها تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفع وضبط التضخم وتحقيق العمالة الكاملة، هذا فضلا عن هدف تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية، وهدف تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروات. ومن هنا تبرز إشكالية الدراسة وهي ما مدى فاعلية السياسة المالية بأدواتها المتعددة في الحد من ظاهرة الفقر؟

إن ظاهرة الفقر أصبحت تشكل إحدى المشكلات الكبرى التي تواجه العديد من الدول المتقدمة والنامية وإن اختلفت أبعادها من دولة لأخرى، وهو ما جعلها تمثل تحدياً هاماً لحكومات تلك الدول، وتسعى الدول من خلال السياسات الاقتصادية بصفة عامة والسياسات المالية بصفة خاصة إلى الحد من ظاهرة الفقر.

وتقوم الدراسة على فرضية أن نجاح السياسة المالية في تحقيق أهدافها بتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفع والسيطرة على معدلات التضخم والبطالة، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروات، يترك أثره الإيجابي على ظاهرة الفقر، أما فشل السياسة المالية في تحقيق أهدافها وبصفة خاصة على المستوى الاجتماعي

فإنه يترك أثراً سلبياً على ظاهرة الفقر.

وتكمن أهمية الموضوع في التعرف على دور السياسة المالية في الحد من ظاهرة الفقر، من خلال الوقوف على مفهوم وطبيعة السياسة المالية وأدواتها المتعددة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال السياسة المالية، فضلاً عن آليات استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، وأخيراً التعرف على أثر السياسة المالية على ظاهرة الفقر، من خلال تحليل للعلاقة بين الفقر ومعدلات النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل القومي، وبين الفقر والبطالة وبين الفقر والتضخم.

ويختتم الموضوع بدراسة تطبيقية لأثر السياسة المالية على ظاهرة الفقر في مصر خلال الفترة من 2001 - 2011 يتم من خلالها تحليل السياسة المالية المتبعة في مصر خلال الفترة محل الدراسة، ومدى فاعليتها في تحقيق الأهداف المنشودة وانعكاسات ذلك على معدلات الفقر في مصر.

وقد تطلب موضوع البحث أو الدراسة أن يتم عرضه من خلال بحث تمهيدي وثلاث مباحث رئيسية وذلك على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: مفهوم السياسة المالية وتطورها.

المبحث الأول: أدوات السياسة المالية وأهدافها.

المبحث الثاني: أثر السياسة المالية على ظاهرة الفقر.

المبحث الثالث: انعكاسات السياسة المالية على معدلات الفقر في مصر

خلال الفترة 2001/2002 - 2010 / 2011م.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

المبحث التمهيدي

مفهوم السياسة المالية وتطورها

تحتل السياسة المالية مكانة هامة بين مجموع السياسات المكونة للسياسة الاقتصادية كالسياسة النقدية والسياسة التجارية، حيث يمكن من خلال السياسة المالية تحقيق العديد من الأهداف التي يسعى إليها الاقتصاد القومي، وذلك بفضل أدواتها المتعددة التي يمكن توظيفها بما يحقق الاستقرار الاقتصادي ويسهم بشكل واضح في تحقيق التنمية الاقتصادية.

هذا ويرى المتتبع للسياسة المالية وتطورها عبر العصور والمدارس الاقتصادية الاختلاف بين أهداف السياسة المالية مع اختلاف المدارس والمذاهب الاقتصادية، فضلا عن اختلاف تلك الأهداف باختلاف النظم الاقتصادية هذا وقد شهد القرن العشرين انتقال السياسة المالية من الدور الحيادي إلى الدور التدخلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك على أثر أزمة الكساد الكبير عام 1929م وما ترتب عليها من آثار اقتصادية خطيرة على اقتصاديات الدول الغربية بصفة خاصة.

ومنذ ذلك الحين، أصبحت السياسة المالية إحدى السياسات الاقتصادية الهامة التي تستخدم في توجيه المسار الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من هزات أو أزمات، غير أن السياسات المالية تبقى إحدى السياسات الاقتصادية وبالتالي لابد من التنسيق بينها وبين السياسات الاقتصادية الأخرى كالسياسة النقدية والائتمانية، وسياسة سعر الصرف... الخ، بما يحقق الأهداف المنشودة للاقتصاد القومي⁽¹⁾.

كلية الاقتصاد جامعة القاهرة

(1) د/ مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، 2006/2005.

المطلب الأول

تعريف السياسة المالية

تستعمل كلمة سياسة في لغة العرب مصدراً لساس - يسوس، وتطلق باطلاقات كثيرة، ومعناها في جميع إطلاقاتها يدور حول تدبير الشيء والتصرف فيه على نحو يصلحه، ويقصد بها في اللغة أيضاً تدبير أمر عام في جماعة ما تدبيراً يغلب فيه معنى الإحسان⁽¹⁾.

أما مصطلح السياسة المالية فإنه من الناحية التاريخية مشتق من الكلمة الفرنسية "Fisc" وتعني بيت المال أو الخزانة، وعلى ذلك فإن المصطلح كان يجب أن يكون مرادفاً لمصطلح المالية العامة كما هو مستخدم في اللغة الإنجليزية حيث يشمل الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام⁽²⁾.

وكانت السياسة المالية يراد في معناها الأصلي كلاً من المالية العامة للدولة (الإيرادات العامة - النفقات العامة) والميزانية العامة، وتعزز استخدام هذا المصطلح على نطاق واسع من الناحية الأكاديمية على أثر نشر كتاب "السياسة المالية ودورات الأعمال" للأستاذ Alain.H. HANSEN ويعكس مفهوم السياسة المالية تطلعات وأهداف المجتمع الذي تطبق فيه، فقديمًا كان المجتمع يسعى إلى إشباع الحاجات العامة وتمويلها من موارد الموازنة العامة، وهو ما جعل الاقتصاديون يولون الاهتمام الأكبر إلى مبادئ الموازنة العامة وضمان تحقيق توازنها، إلا أن اختيار الحاجات العامة المطلوب إشباعها يتطلب من القائمين على السياسة المالية اتخاذ قرارات وهذه الأخيرة قد تحدث أثاراً متعارضة أحياناً، الأمر الذي يثير مشكلة التوفيق بين هذه الأهداف المتعارضة وتحقيق فاعليتها على النحو المرغوب فيه، وفي ضوء تلك التوفيقات والتوازنات يتكون أساس ومفهوم

- (1) د/ السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م، ص: 17.
- (2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية مع إشارة خاصة لمصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 2.

السياسة المالية (1).

هذا ويزخر الفقه المالي بالعديد من التعريفات للسياسة المالية لعل أهمها ما يلي:

يرى البعض أن السياسة المالية هي نوع من السياسات الاقتصادية تتمثل في استخدام المتغيرات المالية (الإيرادات العامة - النفقات العامة - الدين العام) للدولة بقصد تحقيق أهداف محددة (2).

في حين يعرف البعض الآخر من الفقه المالي السياسة المالية بأنها سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق العام والإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج القومي والعمالة، والإدخار، والاستثمار، وذلك لتحقيق الآثار المرغوب فيها وتجنب الآثار غير المرغوب فيها على كل من الدخل والناتج القومي ومستوى العمالة وغيرها من المتغيرات الاقتصادية (3).

كذلك يعرف اتجاه في الفقه المالي السياسية المالية بأنها تلك السياسة التي بموجبها تستعمل الحكومة الإيرادات العامة والنفقات العامة لإنتاج آثار مرغوب فيها وتجنب الآثار غير المرغوب فيها على الدخل والإنتاج والتوظيف، وهو ما يعني بإيجاز استخدام أدوات السياسة المالية من ضرائب ونفقات وقروض وموازنة عامة في إحداث تطوير وتنمية واستقرار للاقتصاد القومي (4).

وأخيرا يعرف اتجاه في الفقه المالي، السياسة المالية بأنها الطريق الذي تنتهجه الدولة، لاستخدام الأدوات المالية من إيرادات عامة ونفقات عامة وموازنة عامة لمواجهة وعلاج المشاكل الاقتصادية المختلفة، ولتحقيق الأهداف الاقتصادية

(1) د/ مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990 - 2004، مرجع سابق، ص 48.

(2) MATTHIEU .M., Politique budgetaire, Disponible sur le site Internet Suivant, Http: //www. Melchoir. fr/politique budgetaire 39392.0.html.

(3) د/ محمود حسين الوادي، د/ زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار الميسرة، عمان، 2000، ص 182.

(4) السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية مع إشارة خاصة لمصر، مرجع سابق، ص 4.

والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة⁽¹⁾.

ومن خلال التعريفات التي تم عرضها للسياسة المالية يمكن القول بأن السياسة المالية هي تلك العملية التي يتم من خلالها استخدام الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام بما يحقق الأهداف المنشودة للاقتصاد القومي والتي يتقدمها الاستقرار الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والعدالة في توزيع الدخل والثروات.

المطلب الثاني

تطور السياسة المالية

أشرنا في مقدمة هذا المبحث إلى أن السياسة المالية تحتل حالياً مكانه هامة بين السياسات الاقتصادية الكلية، غير أن هذه المكانة التي تحتلها السياسة المالية لم توجد منذ ظهورها في المجتمعات المختلفة بل أن السياسة المالية قد وصلت إلى هذه المكانة عبر تطور تاريخي وفلسفي بدءاً من العصور القديمة واستمر حتى العصر الحديث. فقد كان دور السياسة المالية في العصور القديمة ضعيفاً ثم أصبح دورها حياً في ظل الفقه المالي التقليدي، واستمر دور السياسة المالية على ذلك حتى أزمة الكساد الكبير عام 1929، حيث أصبحت السياسة المالية على أثر هذه الأزمة وتبني آراء كينز بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، تلعب دوراً هاماً في توجيه الاقتصاد القومي بما يحقق أهدافه المنشودة.

وفي ضوء ما سبق سوف نتناول في هذا المطلب من الدراسة تطور السياسة المالية على مر العصور للوقوف على حجم التطور الذي لحق بها.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

(1) د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون تاريخ، ص 33.

الفرع الأول

السياسة المالية في العصور القديمة

اتسمت السياسة المالية في العصور القديمة بالضعف والوهن، فقد كانت صورتها كما يطلق عليها بعض الفقه المالي باهته للغاية، حيث كانت مالية الدولة ترتبط بمالية الحاكم الذي كان له حق التصرف المطلق فيها، ومن ثم لم تكن هناك أية رقابة من أية جهة على مالية الدولة، ويمكن إرجاع هذا الوهن في السياسة المالية في هذه الحقبة الزمنية، إلى عدم اهتمام المفكرين القدماء بالسياسة المالية، وسيطرة الدولة المطلقة، وبساطة الحياة الاقتصادية وكذلك قلة الظواهر الاقتصادية وضآلة وزن الاعتبارات المالية البحتة⁽¹⁾.

هذا ويعد العصر الفرعوني من العصور الأولى التي ظهرت فيها بوادر السياسة المالية، حيث عرفت الدولة المصرية القديمة نظام الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة كأدوات للسياسة المالية في جانب الإيرادات العامة. فقد فرضت الدولة ضرائب مباشرة على دخل الثروة العقارية والقيم المنقولة، كما فرضت الرسوم الجمركية على الحاصلات المستوردة من الخارج، كذلك عرف العصر الفرعوني ضريبة التركات وكان سعرها تصاعدي يتراوح ما بين 5%، 10%⁽²⁾.

وفي العصر اليوناني شهدت السياسة المالية تطوراً ملحوظاً عبرت عنه بدقة، كتابات أفلاطون وأرسطو والتي احتوت على العديد من مبادئ الفكر المالي، حيث أهتم كلا من أرسطو وأفلاطون بتحقيق العدالة بين المواطنين في التوزيع والأسعار ومنع الاستغلال والاحتكار وهو ما يمثل أهدافاً للسياسة المالية الحالية، أما في جانب الإنفاق فقد اتفق أرسطو وأفلاطون على ضرورة الإنفاق على التعليم والتدريب، إلا إنهما اختلفا في طريقة التوزيع، حيث رأى أفلاطون أن يكون التوزيع بالتساوي بين أفراد المجتمع، في حين رأى أرسطو أن تكون استفادة الأفراد

(1) د/ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، دراسة مقارنة بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، الجلال للطباعة، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006، ص 36.

(2) د/ هشام مصطفى الجمل، المرجع السابق مباشرة، ص 40.

متناسبة مع ما ساهم به في تحقيق الموارد العامة، فضلاً عن أن أفلاطون نادي بالملكية الجماعية في حين نادي أرسطو بفكرة الملكية الخاصة التي تحقق زيادة الإنتاج⁽¹⁾.

الفرع الثاني

السياسة المالية في العصور الوسطى

يقصد بالعصور الوسطى تلك الحقبة الزمنية التي تمتد من سقوط الإمبراطورية الرومانية في القرن الخامس الميلادي إلى القرن الخامس عشر الميلادي.

وقد اتسمت هذه الحقبة الزمنية، كما يشير بعض الفقه المالي، بالركود الفكري والاقتصادي، ففي أوروبا سيطرت الكنسية على الحياة المدنية والاقتصادية، ولعل ما يمكن إسناده إلى تلك الحقبة هو ظهور بعض الفلاسفة الذين عكفوا على دراسة الفلسفة اليونانية القديمة والتعليق على كتابات أرسطو وأفلاطون مع إضافة لأرائهم الخاصة ولعل أبرز ما جاء به هؤلاء الفلاسفة يمكن تلخيصه فيما يلي⁽²⁾:

- 1- أهمية التدخل الحكومي لتنظيم استخدام الأفراد لممتلكاتهم الخاصة بحيث لا تتعارض مع الصالح العام.
- 2- ضرورة إشراك أصحاب الثروات للأفراد الذين لا يمتلكون شيئاً في استخدام ما لديهم من ثروات.
- 3- حق الدولة في مراقبة الأسعار ووضع حد أدنى وأقصى لها.
- 4- عدم جواز فرض الضرائب أو تحديد مقدارها إلا بمعرفة وموافقة ممثلي فئات الشعب المختلفة (رجال الدين - النبلاء - عامة الشعب)
- 5- يجب أن تتسم الضريبة بالعدالة واليقين والسهولة والاقتصاد وهي نفس المبادئ التي أشار إليها آدم سميث فيما بعد.

(1) د/ حمدي عبد العظيم، السياسات المالية والنقدية، دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 182 - 184 .
 (2) د/ حمدي عبد العظيم، المرجع السابق مباشرة، ص : 190.

الفرع الثالث

السياسة المالية في العصر الحديث

في إطار عرضنا للسياسة المالية في العصر الحديث سوف نتناول ملامح وطبيعة هذه السياسة عند التجاريين ثم عند الطبيعيين أو الفيزوقراط، ثم عند الفكر المالي التقليدي، وأخيراً السياسة المالية في الفكر المالي الحديث.

أولاً: السياسة المالية عند التجاريين:

ظهر مذهب التجاريين بأفكاره الاقتصادية منذ منتصف القرن الخامس عشر وحتى النصف الثاني من القرن الثامن عشر، وقد أطلق عليه البعض مصطلح "المعدنيين" إشارة إلى أهمية المعدن النفيس في نظريات كتابه، كما استخدم أيضاً مصطلح "التجاريين" ليغطي الكتابات التي دافعت عن الفكر الفائض في الميزان التجاري.

ومن أهم ما يميز هذه الحقبة الزمنية انهيار النظام الاقتصادي الذي ساد أوروبا في العصور الوسطى وتحرر العبيد وهجرتهم والفلاحين إلى المدن حيث يوجد التجار والصناع، مع تحطيم غالبية القيود الإقطاعية التي كانت مفروضة على المدن من قبل السادة الإقطاعيين، وذلك على أثر شراء طبقة التجار الذين سيطروا على المدن كوحدات مستقلة تخضع لنفوذهم خاصة مع زيادة نفوذهم نتيجة لاتساع النشاط التجاري الخارجي مع الشرق والمستعمرات بسبب اتساع حجم الاكتشافات الجغرافية البحرية في تلك الفترة⁽¹⁾.

وقد كان أهم ما يميز مذهب التجاريين ما يلي⁽²⁾:

1- فرض رسوم جمركية عالية على واردات الدولة وذلك لحماية للإنتاج المحلي.

(1) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي- مع دراسة خاصة عن السياسة المالية والتنمية الاقتصادية في دولة قطر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996، ص 72.

(2) د/ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 50.

- 2- تخفيض الرسوم الجمركية المفروضة على المواد الأولية.
- 3- منح إعانات لتنمية الصادرات، ومنح الامتيازات لإنتاج أو تصدير سلعة معينة.
- 4- تحديد الأجور والأسعار.
- 5- تشجيع هجرة العمال المهرة إلى الخارج.
- 6- إنشاء الأساطيل الضخمة لإمكان نقل المنتجات الوطنية إلى الأسواق الخارجية.

وعلى ذلك يمكن القول بأنه وفقاً للمذهب التجاري يجب أن يسعى النشاط الاقتصادي إلى تقوية الدولة بزيادة ثرواتها المتمثلة في الذهب والفضة بغض النظر عن مصالح الدول الأخرى، وهو ما ترتب عليه زيادة تدخل الدولة بهدف خلق فائض في ميزانها التجاري والذي يتم تسويته بدفع المعدن النفيس لها. لذلك قامت الدولة بفرض العديد من القيود الحمائية على التجارة الداخلية والخارجية، كما قامت بممارسة النشاط الاقتصادي كشريك للتجار في المستعمرات أو كمنتج في بعض فروع الإنتاج بهدف تقييد الواردات وزيادة الصادرات⁽¹⁾.

غير أن الاهتمام الكبير للتجارين وتعظيمهم لدور التجارة الخارجية، وتحقيق فائق في الميزان التجاري، أدى إلى ظهور العديد من المساوئ لهذا المذهب، كظهور الاستعمار بأشكاله المختلفة، قيام الحروب بين الدول بحثاً عن أسواق جديدة لتصريف منتجاتها، وهو ما ترتب عليه أيضاً إهمال الزراعة كقطاع اقتصادي، الأمر الذي أدى بدوره إلى مهاجمة مبدأ تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وظهور مذهب اقتصادي جديد يقوم على مبدأ الحرية الفردية أو مذهب الطبيعيين⁽²⁾.

(1) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي - مع دراسة خاصة عن السياسة المالية والتنمية الاقتصادية في دولة قطر، مرجع سابق، ص 73.

(2) د/ سعاد سالكي، دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة بعض دول المغرب العربي، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2010/2011، ص 7.

ثانياً: السياسة المالية عند الطبيعيين: (Les physiocrates)

ظهر مذهب الطبيعيين أو المذهب الحر أو الفيزوقراط في فرنسا في منتصف القرن الثامن عشر، ويقوم هذا المذهب على فلسفة ترفض أفكار التجارين وتنادي بضرورة ترك النظام الاقتصادي حراً حتى يمكن للقوانين الطبيعية أن تحركه حركة منتظمة وتوجهه نحو التوازن الطبيعي⁽¹⁾.

وقد أكد فرانسوا كيناي - François Quesnay، وهو أحد أقطاب تلك المذهب، على وجوب تخلي الدولة عن تدخلها في النشاط الاقتصادي وضرورة أن تكون الضرائب قاصرة على الناتج الصافي لملكية الأرض الزراعية وليس على أجور الأفراد أو على المنتج، إذا أن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة تكاليف الإنتاج، ومن ثم ارتفاع الأسعار وبالتالي الأضرار بالنشاط التجاري والثروة. وعلى ذلك ينادي مذهب الطبيعيين بفرض ضريبة واحدة يكون وعائها الربح الزراعي، كما يؤكد أنصار هذا المذهب على ضرورة إعادة ضخ ما يتم جمعه من ضرائب في حركة النشاط الاقتصادي مرة أخرى، وذلك حتى لا يؤثر الاقتطاع الضريبي سلباً على دورة النشاط الاقتصادي⁽²⁾.

وعلى ذلك يمكن القول بأن مذهب الطبيعيين يقوم على فكرة القانون الطبيعي والتي تبني على الأسس التالية⁽³⁾:

- 1- احترام فكرة الملكية بجميع صورها.
- 2- عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا في حدود ضيقة للغاية كتدخلها لحفظ الأمن الداخلي والخارجي وإنشاء الطرق والقضاء.
- 3- احترام الحرية الاقتصادية والتي تشمل التجارة الداخلية والخارجية.

(1) د/ عبد الرحمن يسري، تطور الفكر الاقتصادي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1997م، ص 159.

(2) د/ مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990 - 2004، مرجع سابق، ص، 52 - 53.

(3) د/ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 52.

4- اعتبار الباعث الشخصي هو عامل المصلحة وهو الحافز الوحيد للتقدم على أساس عدم تعارضه مع المصالح الأخرى.

ثالثاً: السياسة المالية عند الاقتصاديين التقليديين: Les classiques

سيطر الفكر التقليدي أو الكلاسيكي على السياسات المالية والاقتصادية في أوروبا منذ منتصف القرن الثامن عشر تقريباً وحتى نهاية العشرينيات من القرن العشرين، بل أن نظريات هذا الفكر تجد لها صدى حتى الآن في بعض الدول.

وقد قامت السياسة المالية في الفكر المالي التقليدي على مجموعة من الأسس والمبادئ التي نادي بها رواد الفكر من أمثال ريكاردوا، وجون ستيوارت ميل، وألفريد مارشال، والتي تتمثل في أن الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة وعند مستوى التشغيل الكامل دائماً، فضلاً عن أن موارد الدولة الطبيعية والفنية سوف تشغل بأقصى كفاءة وتوظف توظيفاً كاملاً وبصفة مستمرة إذا لم تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية على الإطلاق⁽¹⁾.

وبعبارة أخرى، يمكن القول بان السياسة المالية في ظل الفكر المالي التقليدي تقوم على احترام وصيانة الملكية الخاصة واحترام الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في عمليات الإنتاج والأسعار والتوزيع، فتدخل الدولة من خلال السياسة المالية في الحياة الاقتصادية يؤدي إلى إحداث خلل في الاقتصاد القومي، لذلك يجب أن يكون دور الدولة قاصر على تحصيل الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة للدولة والتي يجب أن تكون في أضيق الحدود⁽²⁾.

ووفقاً للفكر المالي التقليدي فإن المصلحة الفردية هي أساس السياسة المالية فالمصلحة الفردية تقود إلى المصلحة العامة، وبالتالي يجب أن يكون دور الدولة قاصر على الدفاع والأمن الداخلي والعدالة " الدولة الحارسة". وقد ترتب

(1) د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1965، ص 39 - 40.

(2) د/ عبد الكريم طيار، دور الجهاز النقدي والمصرفي في إطار السياسة المالية في سورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974، ص 9.

على هذه الأفكار حياد المالية العامة، فنفقات الدولة يجب أن تبقى في أضيق الحدود، وفرض الضرائب وغيرها من الإيرادات العامة يجب أن يكون فقط بالقدر الذي يغطي النفقات العامة للدولة اللازمة لسير المرافق العامة الضرورية أو الأساسية بحيث يكون لها أقل الأثر على الأسعار والاستهلاك والتوزيع⁽¹⁾. كما يجب أن تحتفظ الدولة بميزانية عامة متوازنة، حيث يرفض التقليديون الاتجاه إلى عجز الموازنة أو الالتجاء إلى القروض العامة لتمويل هذا العجز، باستثناء الحالات الاستثنائية وفي أضيق حدود ممكنة، مع وضع الوسائل اللازمة لسداد هذه القروض في أقرب وقت ممكن⁽²⁾.

رابعاً: السياسة المالية في الفكر المالي الحديث: (الدولة المتدخلة – المالية الوظيفية)

بعد أن ساد الفكر التقليدي لفترة طويلة من الزمن وما فرضته أفكاره من سياسة مالية حيادية تفرض دور محدود للدولة في النشاط الاقتصادي قاصر على الخدمات الأساسية، بدأت أفكار ومبادئ هذا الفكر في التلاشي تدريجياً على أثر أزمة الكساد الكبير التي أطاحت بالاقتصاديات الغربية عام 1929، حيث أثبتت تلك الأزمة العالمية عدم إمكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آلياً، فضلاً عن قصور آليات السياسة النقدية والمصرفية عن تحقيق هذا التوازن دون تدخل من الدولة لحد من الآثار السلبية المترتبة على تلك الأزمة⁽³⁾.

وهو ما أدى إلى ظهور الفكر المالي الحديث والذي كان من أبرز رواده الاقتصادي الكبير كينز، والذي كان أول من نادى بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف الوصول إلى حالة التشغيل الكامل والمحافظة على نوع من الاستقرار الاقتصادي.

(1) HUART F., Economie des finances publiques, DUNOD, Paris, 2012, p:3.

(2) د/ رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 21.

(3) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية الإسكندرية، 1982، ص 44.

فقد هاجم كينز في كتابه " النظرية العامة" قانون ساي للأسواق وذلك لتجاهله دور الطلب في تحديد حجم الإنتاج والدخل ومستوى التوظيف. وبرهن على إمكانية حدوث التوازن الاقتصادي عند أي مستوى من مستويات التشغيل، كما أوضح التناقض بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة وأن المصلحة العامة لا تتساوى مع مجموع مصالح الأفراد، كما بين أن الدولة ليست أقل إنتاجية من الأفراد⁽¹⁾.

وعلى أثر ذلك تغير مفهوم السياسة المالية ودورها، فمع انتشار الروح الديمقراطية وسيادة المبادئ الاشتراكية في كثير من دول العالم، أصبحت الدولة مدفوعة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية لرفع مستوى المعيشة وتوجيه الاقتصاد القومي وأدائه بما يحقق المصلحة العامة، ولم يعد دور الدولة قاصراً على حماية الأمن الداخلي والدفاع والعدالة بل أمتد ليشمل ميادين الخدمات العامة من تعليم وصحة وخدمات اجتماعية، كما تدخلت الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال المشروعات الإنتاجية للعمل على استغلال الموارد وتنمية ثروة المجتمع⁽²⁾.

كذلك لم تعد الضرائب وسيلة لتمويل النفقات العامة فقط بل أصبحت أداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة في تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية كالتأثير على مستوى الأسعار أو الاستهلاك العام أو الإنتاج، أو استخدامها كوسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي أو الثروة⁽³⁾.

كما اتخذت ميزانية الدولة طابعاً وظيفياً، فلم تعد تهدف إلى مجرد إيجاد توازن حسابي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، بل انتقلت من مبدأ التوازن الحسابي إلى ضرورة تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ورفع مستوى معيشة الأفراد، حتى ولو ترتب على ذلك عدم التوازن الحسابي للموازنة العامة. غير أن عدم الالتزام بمبدأ توازن الموازنة العامة الذي كان أحد المبادئ الأساسية للفكر المالي التقليدي قد ترتب عليه تنامي حجم الدين العام وأعبائه في العديد من الدول

1(HUART F., (2012), op. cit., p: 9.

(2) د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، مرجع سابق، ص 40.

(3) د/ محمد المرعشلي، في واقع السياسة الاقتصادية الدولية المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1987، ص 25 - 26.

كنتيجة لعملية التمويل بالعجز⁽¹⁾.

المطلب الثالث

العوامل المؤثرة في السياسة المالية

إذا كانت السياسة المالية هي الوسيلة أو الآلية التي تتبعها الدولة مستخدمة في ذلك الأدوات المالية من إيرادات عامة ونفقات عامة وموازنة عامة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة، فإنه يمكن القول بوجود العديد من العوامل التي تؤثر في هذه السياسة سواء كانت هذه العوامل سياسية أو إدارية، أو متعلقة بطبيعة النظام الاقتصادي ودرجة نموه.

الفرع الأول

العوامل السياسية والإدارية

مما لا شك فيه أن العوامل السياسية والإدارية قد تؤثر في السياسة المالية المتبعة في دولة ما تأثيراً إيجابياً أو سلبياً، فإذا كانت السياسة العامة للدولة تحدد دور السياسة المالية، فإن العوامل الإدارية تؤثر بشكل واضح في وضع السياسة المالية موضع التنفيذ، وعلى ذلك فإن العوامل السياسية والإدارية تؤثر في السياسة المالية كما أن السياسة المالية تترك أثرها أيضاً على الحياة السياسية.

أولاً: العوامل السياسية:

إذا كانت السياسة المالية تعتمد بصفة أساسية على النفقات العامة والضرائب والموازنة العامة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فإنها تشكل بذلك ظاهرة مركبة من عناصر قانونية واقتصادية وإدارية وسياسية. ومن هنا تبدو العلاقة واضحة بين النظام السياسي والاجتماعي وبين الضريبة

1(AJIL W., La gestion de la dette publique selon les approches économique, Institutionne et financière. Application á une petite économie en développement, La Tunsie, Thése, université de Paris IX, 2007, p: 20.

بصفة خاصة كأحدى أدوات السياسة المالية، ولذلك يقال أن الضريبة من الناحية التاريخية، كانت أساساً لنشأة النظام البرلماني⁽¹⁾.

فالسياسة المالية ظلت لفترات زمنية طويلة ذات دور محدود في السياسة العامة حيث اقتصر دورها على تحصيل الإيرادات العامة اللازمة لتمويل النفقات العامة المحدودة للدولة، غير أنه مع تطور الحياة السياسية وانتشار المبادئ الديمقراطية أصبحت السياسة المالية هي المعاون للسياسة العامة من خلال وظائفها ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية.

ويظهر التأثير المتبادل بين السياسة المالية والعوامل السياسية بوضوح شديد في أثر الاستقطاعات الضريبية على الدخل القومي، لأن تحديد مثل هذه الاستقطاعات وتوزيعها وقرارات استعمالها يثير العديد من الأمور السياسية. وبصورة أكثر توضيحاً يمكن إبراز الأثر المتبادل بين السياسة المالية والعوامل السياسية من خلال النقاط التالية:

1- أثر السياسة المالية على الحياة السياسية:

يمكن للسياسة المالية التأثير على الحياة السياسية من جهتين: الأولى: وتمثل في التأثير على الهياكل السياسية حيث تقوم الأجهزة السياسية في الدولة بممارسة سلطاتها المتنوعة واختصاصاتها بحيث لا تتعدى هذه الاختصاصات من الناحية المالية. فالبرلمان يحتل وضعاً سياسياً متميزاً من حيث قيامة بالموافقة على الضرائب والنفقات العامة من خلال اعتماده للموازنة العامة والحساب الختامي، غير أنه مع تطور الموازنة العامة وتضخم أرقامها أصبحت تحتاج إلى فنيين ومتخصصين لإعدادها وأصبح دور البرلماني قاصر على الموافقة على المشروعات المالية التي تقدمها السلطة التنفيذية والمعدة بمعرفة فنيين متخصصين⁽²⁾.

(1) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي - مع دراسة خاصة عن السياسة المالية والتنمية الاقتصادية في دولة قطر، مرجع سابق، ص 148.

(2) د/ السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية تحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 143-144.

الثانية: تتمثل في تأثير السياسة المالية على الأحداث السياسية حيث نجد أن العديد من الأحداث السياسية العالمية تحمل في ثناياها تأثير قوى على السياسة المالية، فعلى سبيل المثال نجد أن ثقل عبء الضرائب في الإمبراطورية الرومانية كان أحد العوامل الرئيسية التي أدت إلى سقوطها، كذلك كان عدم كفاءة ومرونة الجهاز الضريبي في ألمانيا أحد أسباب هزيمتها في الحرب العالمية الأولى، حيث تبين عجز النظام الضريبي وفشله في تحويل الموارد من الاستهلاك المدني إلى الأغراض الحربية، مما أدى إلى عدم سيطرة الحكومة على الاستهلاك المدني، كما أن الثورة الفرنسية كان من أبرز عوامل قيامها زيادة حجم الإنفاق العام والاضطرابات المحاسبية وزيادة العبء المالي على المواطنين⁽¹⁾.

ولعل ثورات الربيع العربي تضرب مثلاً واضحاً لتأثير السياسة المالية على الحياة السياسية، فقد كان لانخفاض مستويات المعيشة وارتفاع معدلات الفقر نتيجة لسوء توزيع الدخل القومي وانتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري، أثره البارز في قيام تلك الثورات.

2- أثر العوامل السياسية على السياسة المالية:

تؤثر العوامل السياسية على السياسة المالية من ناحيتين: فمن ناحية نجد أن السلطة السياسية الحاكمة في أي عصر تمثل عنصراً عاماً في التوجيه المالي للدولة، أي أن السياسة المالية من حيث حجم توزيع النفقات العامة وتحصيل الإيرادات تتلاءم مع طبيعة النظام السياسي السائد، كما أن السلطة السياسية الحاكمة تستخدم سلطتها المالية للمحافظة على سيطرتها في الدولة سواء عن طريق السياسة الضريبية أو عن طريق النفقات العامة بما لها من تأثير اجتماعي واقتصادي قوى عبر النفقات الحكومية والإعانات⁽²⁾.

من ناحية أخرى نجد أن الأحداث السياسية الهامة تترك أثارها على السياسة المالية من خلال التأثير على الإيرادات العامة والنفقات العامة، فلا شك

(1) د/ عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة - القسم الأول، النفقات العامة، نهضة مصر، القاهرة، 1964، ص 26-27.

(2) د/ مسعود داروسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، مرجع سابق، ص 65.

أن حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة يتوقف على مدى الاستقرار في الأوضاع السياسية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، كما أن الاضطرابات السياسية تترك أثارها السلبية على أسعار صرف العملات الأجنبية وهو ما ينعكس بدوره على أدوات السياسة المالية.

كذلك نجد ملامح التأثير بين الاعتبارات السياسية والسياسة المالية تظهر بوضوح أثناء الحملات الإنتاجية حيث تأخذ هذه الحملات طابعاً مالياً من خلال تبني برامج لتخفيض الضرائب أو إلغاء بعض أنواعها أو زيادة الإنفاق على النواحي الاجتماعية.

وبصورة إجمالية، يمكن القول بأن الميزانية العامة للدولة بما تتضمنه من إيرادات ونفقات، هي بمثابة خطة عمل للحكومة القائمة (السلطة السياسية) وهذه الخطة تعتمد من قبل البرلمان (السلطة التشريعية) وهذا الاعتماد من قبل البرلمان هو مثابة اعتماد لسياسات الحكومة المالية والاقتصادية بصفة عامة خلال سنة قادمة.

ثانياً: العوامل الإدارية:

تعد العوامل الإدارية من العوامل الهامة التي تؤثر في السياسة المالية وفعاليتها، فالسياسة المالية تحتاج إلى جهاز إداري ذات كفاءة عالية سواء فيما يتعلق بإعداد الموازنة العامة للدولة أو فيما يتعلق بالتحصيل الضريبي والذي يحتاج إلى إدارة ضريبية ذات كفاءة عالية قادرة على تحقيق الأهداف التي تسعى إليها السياسة المالية مع الالتزام بالقواعد الأساسية التي نادي بها أدم سميث عند فرض الضريبة كالعادلة والوضوح والإقتصاد في نفقات التحصيل، وهي في مجملها تقوم على أساس وجود إدارة ضريبية ذات كفاءة وفاعلية.

1- تأثير العوامل الإدارية على السياسة المالية:

يؤثر التنظيم الإداري للدولة على حجم النفقات العامة بها ففي ظل النظام الفيدرالي يزداد الإنفاق العام لازدواج المرافق العامة على مستوى الحكومة المركزية وعلى مستوى الولايات. وينطبق ذلك أيضاً عند التوسع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، حيث تزداد نفقات الهيئات والمجالس المحلية.

كما يؤثر ذلك بالتبعية على الضرائب والإيرادات العامة حيث يزداد حجمها حتى يمكن تغطيه النفقات العامة المتزايدة، وفي المقابل نجد أنه في النظام المركزي تقل النفقات العامة، والإيرادات العامة مقارنة بالنظام الفيدرالي أو اللامركزي كما تزداد فيه الرقابة المالية، وهذا لا يعني أن النظام المركزي أفضل من النظام اللامركزي، فمن الممكن تطبيق اللامركزية الإدارية مع تشديد الرقابة المالية على الهيئات أو الإدارات المحلية⁽¹⁾.

من جهة أخرى تؤثر السياسة الإدارية على السياسة المالية فقيام الدولة بزيادة عدد الوزارات على سبيل المثال، فإن ذلك يترتب عليه زيادة حجم النفقات العامة، وهو ما يتطلب بالمقابل زيادة الإيرادات العامة لتغطية هذه النفقات، كذلك فإن تغير طبيعة بعض الخدمات العامة يؤثر على اقتصاديات الإدارة حيث يقل الإيراد المحصل أو يزداد حسب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ومدى ما تهدف إليه من أغراض اجتماعية⁽²⁾.

2- تأثير السياسة المالية على العوامل الإدارية:

إذا كانت العوامل الإدارية تؤثر في السياسة المالية، فإنه بالمقابل تؤثر السياسة المالية على العوامل الإدارية من خلال تأثيرها على المؤسسات الإدارية وكذلك على السياسة الإدارية.

فمن ناحية، نجد أن استقلال السلطات اللامركزية تتوقف على ما تتمتع به من سلطات مالية، مع خضوعها في هذا الإطار لرقابة ووصاية السلطة المركزية، ولذلك يمكن القول بأن استقلال الهيئات المحلية لا يكون حقيقياً إلا إذا كانت للهيئة المحلية إيرادات مستقلة مع التمتع بقدر من الحرية في الإنفاق دون اللجوء إلى السلطة المركزية للحصول على تصريح بالإنفاق، وفي حالة انعدام الاستقلال المالي للهيئة المحلية تصبح اللامركزية صورية حتى ولو كانت لها اختصاصات

(1) د/ السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيقه التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 171-176.

(2) د/ زين العابدين ناصر، المالية العامة، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1993م.

قانونية واسعة، فالاستقلال المالي هو مقياس حقيقي للامركزية (1).

من ناحية أخرى، نجد أن السياسة المالية تؤثر على السياسة الإدارية، فالسياسة الإدارية للهيئات، المحلية يحكمها الاعتبار المالي، ففي حالة توافر موارد مالية ناتجة عن إيرادات مستقلة ووعاء ضريبي كبير، فهنا تلجأ تلك الهيئات إلى سياسة توسعيه في الإنفاق على الخدمات والاستثمارات بما يحقق التنمية المحلية، أما إذا كانت الموارد المالية لتلك الهيئات محدودة وغير كافية فإنها تميل إلى السياسة المالية الاتكاشية أو المحدودة التي تقتصر على الإنفاق على المرافق الأساسية.

وأخيراً يمكن القول بأن السياسة المالية تؤثر وتتأثر بالعوامل الإدارية، لذلك فإن تحقيق السياسة المالية لأهدافها يحتاج إلى جهاز إداري ذات كفاءة عالية تتوافر فيه الإمكانيات البشرية والفنية وإلا أصبح عائقاً للسياسة المالية.

الفرع الثاني

النظام الاقتصادي ودرجة النمو

يعد النظام الاقتصادي السائد في الدولة أحد العوامل الهامة التي تؤثر وتتأثر بالسياسة المالية المتبعة في هذه الدولة، ولذلك يجب أن تتسق السياسة المالية وتتلاءم في تكوينها وأهدافها ومدى اعتماد الدولة عليها مع النظام الاقتصادي الذي تعمل فيه ومن خلاله، وهو ما يترتب عليه اختلاف طبيعة وأهداف السياسة المالية في النظام الرأسمالي عنها في النظام الاشتراكي.

كذلك تلعب درجة النمو الاقتصادي دوراً هاماً في طبيعة وأهداف السياسة المالية، وهو ما يجعل السياسة المالية في الدولة المتقدمة تختلف عن نظيرتها في الدول النامية.

وفي ضوء ما سبق سوف نعرض لطبيعة وملامح السياسة المالية في كل من الدول الرأسمالية المتقدمة، والدول النامية والدول الاشتراكية.

(1) د/ مسعود دراوسي، دور السياسة المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي، مرجع سابق، ص68.

أولاً: السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة:

يعد هدفي الاستقرار الاقتصادي والتشغيل الكامل أهم أهداف السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة، حيث يتولى القطاع الخاص بصفة أساسية عملية الإنتاج في تلك المجتمعات، وعلى ذلك فإن مضمون السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة يهدف إلى تكييف الموازنة العامة للدولة تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة.

ففي حالة الكساد الاقتصادي، حيث يكون الإنفاق الكلي على الناتج القومي أقل من القدر اللازم للاحتفاظ بالعمالة الكاملة، تصبح الدولة ملتزمة بأن تكيف مستوى إنفاقها وما تقوم بجبايته من ضرائب وما تحصل عليه من إيرادات أخرى، وأن تلجأ إلى التمويل بالعجز، لكي تسد الفجوة بين الدخل القومي ومستوى الإنفاق الكلي عند مستوى العمالة الكاملة، حيث تعمد الدولة إلى زيادة الطلب ورفع الإنفاق الكلي حتى يتساوى مع قيمة الإنتاج (العرض الكلي من السلع والخدمات) الذي يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج⁽¹⁾.

أما في الحالة المعاكسة (حالة الرواج الاقتصادي) يزداد الطلب الكلي زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة مماثلة في الدخل الحقيقي، وهو ما يؤدي إلى حدوث موجه تضخمية في المجتمع، وهنا تلجأ الدولة إلى استخدام السياسة المالية لخفض مستوى الطلب ومستوى الإنفاق الكلي حتى يتعادل مع قيمة الإنتاج، حيث تلجأ الدولة في هذه الحالة إلى التمويل بالفائض.

وعلى ذلك، يمكن القول، بأنه في الدول الرأسمالية المتقدمة تبرز أهمية الدور الذي يلعبه الاستثمار الخاص كعامل محرك للاقتصاد القومي، ومن ثم تسعى السياسة المالية بصفة أساسية في تلك الدول إلى تهيئة البيئة المناسبة لنمو هذا الاستثمار الخاص من جهة، والعمل على التخفيف من حدة التقلبات التي قد تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي الكلي والتي قد تعصف بتوازن ميزانية الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل من جهة أخرى، فالسياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة على هذا النحو تلعب دوراً فعالاً في تحقيق الاستقرار

(1) د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، مرجع سابق، ص 43.

الاقتصادي في مستوى التشغيل والدخل، غير أن رسالتها تقتصر على موازنة ومساندة الاستثمار الخاص وسد أيه ثغرة انكماشية أو تضخمية قد تطرأ على مستوى الدخل كنتيجة لتقص حجم الاستثمار الخاص، أو زيادة الإنفاق النقدي الكلي عن المستوى الذي يحقق للمجتمع العمالة الكاملة دون تضخم⁽¹⁾.

ثانياً: السياسة المالية في الدول النامية:

تتسم الاقتصاديات النامية بعدم وجود جهاز إنتاجي كافي لتشغيل مواردها المعطلة ويكاد يجمع الاقتصاديون في هذه الدول على أن السياسة المالية الواجبة الإلتباع في تلك الدول هي تلك السياسة التي تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، وفق خطة اقتصادية ومالية لاستثمار الموارد الإنتاجية المتاحة، والمتضمنة ضرورة التحول من الاقتصادي الزراعي إلى الاقتصاد الصناعي مع خلق جهاز إنتاجي صناعي كافي لتشغيل الموارد المعطلة، أي تغيير البنيان الاقتصادي لهذه الاقتصاديات مع تأمين حد أدنى من الموارد ينبغي توجيهه إلى تحقيق التنمية الاقتصادية⁽²⁾.

فالدول النامية هي بلدان لا يتوفر لسكانها بصفة عامة إلا مستوى معيشي أقل مما تكلفه لأمثالهم اقتصاديات الدول المتقدمة. لذلك تسعى تلك الدول إلى رفع الدخل الحقيقي للفرد عن طريق رفع الكفاية الإنتاجية في استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والأموال الرأسمالية والكفايات التنظيمية، فضلاً عن النهوض بالاستثمارات لزيادة موارد المجتمع الإنتاجية⁽³⁾.

وهو ما يجعل السياسة المالية في الدول النامية تسعى بصفة أساسية إلى تمويل برامج التنمية الاقتصادية، فضلاً عن تمويل الموازنة العامة للدولة، حيث تسعى السياسة المالية في البلدان النامية إلى تسخير كل إمكانياتها لتوفير الموارد المالية اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية، لكن هذا لا يعني أن السياسة المالية في الدول النامية لا تولي إهتماماً لهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي، بل

(1) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص 49.

(2) د/ محمد زكي الشافعي، التنمية الاقتصادية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص 238.

(3) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص 51.

أن نجاح عملية بناء المجتمع اقتصادياً إنما يرجع بصفة أساسية إلى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمة فعالة في التغلب على الموجات التضخمية حال ظهورها كي يتم البناء على أسس اقتصادية سليمة ومستقرة، لذلك فإن الاهتمام الكبير للسياسة المالية في الدول النامية بهدف التنمية الاقتصادية، لا يعد وان يكون ترجيحاً للأهمية النسبية لهدف على هدف آخر وفقاً لما تمليه ضرورات التطور الاقتصادي⁽¹⁾.

ثالثاً: السياسة المالية في الدول الاشتراكية:

تختلف السياسة المالية في الدول الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية ويرجع ذلك اختلاف الأسس الموجهة للإنتاج والتوزيع في كل منهما. فالمجتمعات الاشتراكية تقوم على الملكية العامة الواسعة لأدوات الإنتاج والتخطيط القومي الشامل، حيث تقوم الدولة بعمليات الإنتاج والتوزيع وفقاً للخطة القومية⁽²⁾.

كما تتولى هذه الخطة مسئولية الموازنة بين الموارد المادية والموارد الإنسانية، وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الأنشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي، وتقوم المالية العامة في الدول الاشتراكية بوظيفتين أساسيتين، هما توزيع الدخل القومي والرقابة والإشراف على المشروعات الإنتاجية⁽³⁾.

فوفقاً لوظيفة التوزيع، فإنه يتم توزيع الدخل القومي بواسطة السياسة المالية بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومي، وكذلك توزيع الناتج الاجتماعي بين الناتج الضروري لإشباع الحاجات الفردية، وفائض الناتج لإشباع الحاجات الجماعية والتراكم الرأسمالي. ومن خلال هذه الوظيفة ترتبط المالية العامة للدولة الاشتراكية ارتباطاً كاملاً بالنشاط الاقتصادي للمشروعات الإنتاجية، وتضم في إطارها العلاقات الاقتصادية التي تحكم خلق الموارد النقدية وفقاً للخطة القومية الموضوعة لتوزيع الدخل القومي والناتج الاجتماعي وإعادة توزيعه بين المستهلك

- (1) د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، مرجع سابق، ص 45.
 (2) د/ رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة)، مرجع سابق، ص 23.
 (3) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص 49 - 51.

العام والاستثمار العام، أي بين إشباع حاجات المجتمع من الخدمات، وتحقيق التراكم الرأسمالي اللازم لنمو الاقتصاد القومي.

أما وظيفة الرقابة والإشراف المالي، فهي تستخدم كأداة للإشراف على الأنشطة الاقتصادية والمالية والمشروعات الإنتاجية وتحقق هذه الوظيفة عملياً من خلال اتجاهات ثلاثة⁽¹⁾:

يتمثل أول هذه الاتجاهات في الرقابة المالية داخل المشروعات للإنتاجية ذاتها، والرقابة المالية بين مختلف هذه المشروعات، أما الاتجاه الثاني فيتمثل في ميزانية الدولة وذلك من خلال العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها لتقوم بدورها في تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى التنظيمات المختلفة في تسييرها وفي درجة استخدامها بما يحقق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد، وأخيراً يتمثل الاتجاه الثالث في وظيفة الرقابة والإشراف في الاستعانة بنظم الائتمان والتسوية المحاسبية المتعارف عليها في الاقتصاد الاشتراكي.

وفي ضوء ما تقوم، يمكن القول بأن السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية تلعب دوراً هاماً وإيجابياً، فعلى العكس من الاقتصاديات الرأسمالية، يعد الاستثمار العام هو العامل المحرك في ميزانية الاقتصاد القومي في الاقتصاديات الاشتراكية، ومن ثم تبرز أهمية إنفاق القطاع العام وإيرادات هذا القطاع في رفع مستوى النشاط الاقتصادي للمجتمع، والحيلولة دون انخفاض هذا المستوى على نحو يعوق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى إليها السياسة المالية⁽²⁾.

كلية الحقوق

المبحث الأول

أدوات السياسة المالية وأهدافها

تعد السياسة المالية إحدى السياسات التي تستخدمها الدولة للتأثير على المتغيرات الاقتصادية بما يحقق التوازن في الاقتصاد القومي. بل أن السياسة المالية وكما يرى بعض الفقهاء الماليين تعد أهم أنواع السياسات العامة للدولة من

(1) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص 50.

(2) د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، مرجع سابق، ص 47.

حيث التأثير في الحياة الاقتصادية⁽¹⁾.

وتتمثل السياسة المالية في قيام الدولة باستخدام الإيرادات العامة (وبصفة خاصة الضرائب)، والنفقات العامة والموازنة العامة من أجل تحقيق الأهداف المنشودة للاقتصاد القومي والتي يأتي على رأسها الاستقرار الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي ضوء ما تقدم سوف نتناول في هذا المبحث من الدراسة أدوات السياسة المالية وأهم الأهداف التي تسعى هذه السياسة إلى تحقيقها.

المطلب الأول

أدوات السياسة المالية

تتمثل أدوات السياسة المالية في النفقات العامة، والإيرادات العامة (وبصفة خاصة الإيرادات الضريبية)، والموازنة العامة، وتستخدم تلك الأدوات من خلال ما تحدثه من آثار مالية واقتصادية لتحقيق أهداف السياسة المالية وفقاً للظروف الاقتصادية في الدولة.

الفرع الأول

النفقات العامة كأداة للسياسة المالية

تجدر الإشارة إلى أن نظرية النفقات العامة قد لحق بها تطور كبير ارتبط بتطور دور الدولة في الاقتصاد والانتقال من الدولة الحارسة في ظل الفكر المالي التقليدي إلى الدولة المتدخلة في ظل الفكر المالي الحديث.

ففي ظل الفكر المالي التقليدي كان دور الدولة محدود للغاية "الدولة الحارسة" حيث امتنع على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وأقتصر بالتالي هدف النفقات العامة على ضمان سير المرافق العامة. الأساسية (أمن - دفاع - قضاء) وهو ما جعل دراسة النفقات العام توجه بصفة أساسية للمشكلات القانونية المتعلقة بإجراءات الإنفاق العام ومراقبته، دون بحث في طبيعة

(1) FONTANEABU D., Fiscalité et investissement, P.U.F., Paris, 1972, p.

النفقة العامة وأثارها الاقتصادية والاجتماعية (1).

غير أنه مع انتقال المالية العامة من المالية المحايدة في ظل الفكر المالي التقليدي إلى المالية الوظيفية في ظل الفكر المالي الحديث، أصبحت النفقات العامة تشكل نسبة هامة في الدخل القومي، كما أصبحت إحدى أهم أدوات السياسة المالية.

فوفقاً للتحليل الاقتصادي الكينزي فإن الطلب الكلي يظل ولمدة طويلة عند مستوى أقل من مستوى التشغيل الكامل، مما يتطلب خروج السياسة المالية عن حيادها التقليدي لحماية النقص الحادث في مستوى التشغيل، وذلك عن طريق زيادة النفقات العامة لتعويض النقص في النفقات الخاصة، من ناحية أخرى، قد يرتفع الطلب الكلي الفعلي عن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل، وهو ما يترتب عليه حدوث تضخم، مما يتعين معه تدخل الدولة لمحاربة هذه الموجة التضخمية عن طريق ضغط النفقات العامة إلى المستوى الذي يلزم لتحقيق التشغيل الكامل (2).

وعلى ذلك يمكن القول بأن التطور الذي لحق بالنفقات العامة وجعل منها أداة هامة من أدوات السياسة المالية، إنما هو انعكاس للتطور الحادث في دور الدولة في الاقتصاد، فمع تطور دور الدولة في الاقتصاد في ظل الفكر المالي الحديث أصبحت الدولة مسؤولة إلى جانب وظائفها التقليدية والمتعلقة بضمان سير المرافق العامة، عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وهو ما ترتب عليه تنوع النفقات العامة وتعدد أغراضها، فأتسع نطاق النفقات الاقتصادية والتي تهدف إلى تحقيق أهداف ذات طبيعة اقتصادية كمحاربة التضخم وتحقيق التنمية الاقتصادية، كذلك اتسع نطاق النفقات الاجتماعية وذلك بهدف إعادة توزيع الدخل القومي للحد من التفاوت بين الطبقات المختلفة، وبذلك أصبحت النفقات العامة بالإضافة إلى ما لها من أغراض مالية، أداة هامة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية في

(1) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 70-71.

(2) د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 70.

كافة الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الضريبة كأداة للسياسة المالية

مع تطور دور الدولة في الاقتصادي، وما ترتب عليه من زيادة في حجم النفقات العامة، أدى ذلك بالمقابل إلى تطور الإيرادات العامة للدولة حيث اتسع حجمها وتعددت أنواعها وأغراضها، كما أن الإيرادات العامة لم تعد مهمتها هو تمويل النفقات العامة، بل أصبحت بالإضافة إلى هذا الهدف المالي أداءه من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، حيث تسعى الدولة من خلال استخدامها للإيرادات العامة إلى تشجيع الأنشطة الاقتصادية المرغوب فيها أو الحد من أنشطة اقتصادية أخرى غير مرغوب فيها، ومحاربة التضخم وإعادة توزيع الدخل القومي.... الخ⁽²⁾.

وتتنوع مصادر الإيرادات العامة للدولة، فقد تحصل الدولة على جزء من إيراداتها من الدومين الخاص، أي ممتلكات الدولة المنقولة أو العقارية ذات الطبيعة الخاصة كالأراضي الزراعية، والمناجم والمحاجر والغابات، والمشروعات التجارية والصناعية والأوراق المالية وهو ما يطلق عليه "الدومين الخاص" والذي يعد مصدراً من مصادر إيرادات الدولة.

كذلك تحصل الدولة على جزء من إيراداتها العامة في صورة رسوم تحصل مقابل بعض الخدمات التي تؤديها الدولة أو مرافقها العامة للأفراد، كما تحصل الدولة أيضاً على جزء من إيراداتها عن طريق التوجه إلى الأفراد والهيئات العامة أو الخاصة للتنازل عن جزء من مدخراتهم لفترة زمنية معينة في مقابل فائدة تدفع لهم وهو ما يسمى بالقروض العامة وقد تلجأ الدولة في حالات معينة تظهر فيها عدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة إلى طريقة الإصدار النقدي الجديد.

أما المصدر الرئيس والأساسي التي تحصل منه الدولة على الجزء الأكبر

(1) د/ رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة) مرجع سابق، ص 45.

(2) د/ السيد عبد المولي، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص 295.

من إيراداتها في معظم دول العامل فهو اقتطاع جزء من دخل الأفراد والمؤسسات بصورة جبرية وهو ما يطلق عليه الضرائب، وتعد الضرائب على هذا النحو أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث، كما أنها تعد المصدر الذي تلجأ إليه الدولة بصفة أساسية كأداة للسياسة المالية إذا ما أرادت استخدام الإيرادات العامة كأداة للسياسة المالية لتحقيق أهداف معينة.

لذلك وتجنباً للتوسع غير المرغوب فيه في معالجة هذا النقطة البحثية وحتى لا تخرج الدراسة عن هدفها، فسوف نقصرها على دراسة الضريبة كأداة للسياسة المالية وذلك من خلال عرضنا لتطور دور الضريبة واستخدامها كأداة للسياسة المالية يمكن للدولة استخدامها لتحقيق أهداف السياسة المالية المنشودة.

تطور دور الضريبة واستخدامها كأداة للسياسة المالية:

تقوم الضريبة في العصر الحديث على فكرة التضامن الاجتماعي، والتي تتطلب تضامن أفراد كل بحسب قدرته التكليفية في المساهمة في تحمل الأعباء العامة للدولة، حتى يمكن للدولة أن تقوم بمهامها في حماية المجتمع وفي توفير الخدمات العامة التي ينتفع بها كافة أفراد المجتمع بلا استثناء ودون نظر إلى مقدار مساهمة الفرد في تحمل الأعباء أو التكاليف العامة.

هذا وقد لحق بالضريبة كمصدر من مصادر إيرادات الدولة تطورات كبيرة، ارتبطت بشكل كبير بتطور دور الدولة في الاقتصاد، ففي ظل الفكر المالي التقليدي أقتصر دور الضريبة على الحصول على إيرادات مالية لتغطية النفقات العامة للدولة، فكان الهدف المالي هو الغرض الوحيد للضريبة دون أن يكون لها أية أغراض اقتصادية أو اجتماعية، حيث كان من النادر أن تلجأ الدولة إلى استخدام الضريبة لتحقيق أغراض غير مالية، وهو اتجاه يعكس المبادئ التي كانت تقوم عليها النظرية الاقتصادية في الفكر المالي التقليدي والتي تقوم على تلقائية توازن التشغيل الكامل وهو ما لا يدع مكاناً لتدخل الضريبة لتحقيق أغراض اقتصادية⁽¹⁾.

(1) د/ رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة)، مرجع سابق، ص321.

ولذلك اتجه التقليديون إلى اعتبار الضريبة "محايدة" بمعنى أنه يجب ألا يترتب على فرضها أحداث أي تغيير في المراكز النسبية للأفراد، أي يجب ألا تؤدي إلى تغيير مرتبة كل منهم في توزيع الدخل والثروات، أو في التأثير على قراراتهم الاقتصادية المختلفة التي يجب أن تتخذ وفقاً لقوى السوق⁽¹⁾.

ويستند هذا الاتجاه عند التقليديين إلى أن الضرائب شر لابد منه، وبالتالي يجب ألا تكون الضريبة عقبة أمام الممولين إلا في أضيق الحدود. لذلك سادت الضرائب غير المباشرة التي تصيب الاستهلاك على حساب الضرائب المباشرة، ذلك أن الرأي السائد في هذا الفكر أن الضرائب المباشرة التي تصيب الدخل ورأس المال، وبصفة خاصة الضرائب التصاعدية منها، تؤثر تأثيراً سلبياً على حجم الإذخار وبالتالي على مستوى الاستثمار والتشغيل⁽²⁾.

أما في ظل الفكر المالي الحديث، والذي يقوم على إنكار تلقائية توازن التشغيل الكامل، ويسلم بأهمية الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضريبة رافضاً مبدأ "حياد الضريبة" فإن الضريبة تلعب دوراً هاماً كأداة يمكن الاعتماد عليها في تحقيق أهداف الدولة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب هدفها المالي.

وبعبارة أخرى يمكن القول بأن الضريبة أصبحت في ظل النظرية المالية الحديثة أداة هامة من أدوات السياسة المالية، تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق أهداف متعددة تختلف باختلاف طبيعة النظام الاقتصادي ودرجة نمو هذا الاقتصاد⁽³⁾.

ففي الدول الرأسمالية، تهدف الضريبة إلى تحقيق بعض الأهداف ذات الطبيعة الاقتصادية كت تحقيق الاستقرار الاقتصادي عبر الدورة الاقتصادية عن طريق تخفيض الضرائب أثناء فترة الإنكماش الاقتصادي لزيادة الإنتاج، وزيادتها في فترات الرواج الاقتصادي لامتصاص القوة الشرائية للأفراد للحيلولة دون حدوث التضخم، كما تستخدم أيضاً في تشجيع بعض أنواع النشاط الاقتصادي أو شكل من

(1) د/ السيد عبدالمولى، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص 356.

(2) د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 15.

(3) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص 358 - 359.

أشكال الاستغلال كتشجيع اندماج المشروعات بإعفائها من الضريبة أو تخفيض الضريبة عليا... الخ.

كذلك تهدف الضريبة إلى تحقيق أهداف ذات طبيعة اجتماعية لعل أبرزها هو إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة وتطوير بعض الأنشطة الاجتماعية عن طريق إعفائها من بعض أنواع الضرائب، والمساهمة في المحافظة على المستوى الغذائي والصحي لأفراد المجتمع، وذلك من خلال فرض ضرائب مرتفعة على بعض السلع التي تسبب أضرار صحية بالأفراد (كالسجائر المشروبات الكحولية) وتخفيض سعر الضريبة على سلع الاستهلاك الضروري أو الأساسي.

أما في البلدان الاشتراكية، فتستخدم الضريبة كأداة لتنفيذ الخطة الاقتصادية، حيث تعد الضريبة وجهاز الثمن الأداة الرئيسيتان في هذا المجال، غير أن ذلك لا يحول دون قيام الدولة في النظم الاشتراكية باستخدام الضريبة لتحقيق بعض الأهداف الاجتماعية.

وأخيراً تتمثل أهداف الضريبة في البلدان النامية بصفة أساسية في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث يعد هدف التنمية الاقتصادية أبرز أهداف السياسة المالية في الدول النامية، لذلك تستخدم هذه الدول الضريبة كأداة لتشجيع المدخرات والتأثير على الميل للاستثمار وتوجيهه نحو الأنشطة الاقتصادية المراد تنميتها، فضلا عن ذلك تستخدم الضريبة في الدول النامية كأداة لتحقيق أهداف اجتماعية أبرزها إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات ذات الدخل المحدود أو الفقيرة، حيث يمكن استخدام الضريبة لتحقيق هذا الهدف الاجتماعي من خلال تبني النظم الضريبية للقواعد الآتية:

- إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة.
- إتباع مبدأ التصاعد في الضريبة مع رفع سعر الضريبة بالنسبة للطبقات العليا من شرائح الدخل.
- فرض ضريبة مرتفعة على الشركات خاصة مع بعد درجة القرابة من المورث.

- إعفاء السلع الضرورية التي تحتاج إليها الطبقات الفقيرة في المجتمع من الضرائب على الاستهلاك أو الضرائب الجمركية.
- خضوع السلع الكمالية للضرائب على الإنتاج والاستهلاك وبأسعار ضريبية مرتفعة.

الفرع الثالث

الموازنة العامة كأدلة للسياسة المالية

تعد إنجلترا أول دولة ظهرت فيها فكرة الموازنة العامة باعتبارها تقدير لنفقات الدولة إيراداتها خلال فترة محددة، حيث يرجع تاريخ أول ميزانية عامة في إنجلترا إلى ثورة عام 1688، ثم صدر دستور الحقوق الذي ينص على أن للبرلمان البريطاني الحق في المصادقة على نفقات الدولة بصورة إجمالية، ثم تلت فرنسا بريطانيا في فكرة الموازنة العامة وذلك على أعقاب الثورة الفرنسية في عام 1789م، وعلى أثر ذلك انتقلت الميزانية العامة إلى جميع الدول الحديثة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن حق البرلمان في مناقشة الميزانية العامة واعتمادها جاء بشكل تدريجي، ففي بدأ الأمر بضرورة موافقة البرلمان على فرض الضرائب باعتباره ممثلاً للمولين، ثم رأي البرلمان بعد ذلك أن حقه كممثل للشعب يقتضي بالضرورة مراقبة كيفية إنفاق حصيلة هذه الضرائب وأسباب فرضها، ومن هنا مد البرلمان رقابته إلى النفقات العامة ثم إلى كافة بنود الميزانية العامة (إيرادات ونفقات) الأمر الذي اقتضي أن يتم اعتماد النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل دوري ومن خلال وثيقة واحدة، وهنا ظهرت الميزانية العامة بشكلها العلمي والإكاديمي المطبق حالياً.

وفي مصر يرجع تاريخ أول موازنة حقيقية إلى عام 1880م، بعد اضطراب الأوضاع المالية وعزل الخديوي إسماعيل، إلا أن تدبير الشئون المالية للدولة كان في يد السلطة التنفيذية، واستمر الحال على هذا النحو حتى صدور دستور عام 1923م، والذي نص على حق البرلمان في الاعتماد السنوي لإيرادات الدولة ونفقاتها.

(1) د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 590.

أولاً: مفهوم الموازنة العامة وأهميتها:

تمثل الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول، حيث تتضمن هذه الوثيقة بنود الإنفاق العام، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف القطاعات والخدمات التي تقدم للأفراد، بالإضافة إلى أنها تتضمن كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول هذا الإنفاق.

وعلى ذلك فإن الموازنة العامة للدولة هي عبارة عن بيان تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية، وتستخدم كأداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل من خلالها الدولة على تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

وبالتالي يمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة ما هي إلا خطة مالية يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة خلال فترة لاحقة، أي أنها تعد بمثابة برنامجاً مالياً يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة⁽¹⁾.

من ناحية أخرى فإن التجارب المالية في مختلف دول العالم تشير إلى الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها الموازنة العامة للدولة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية، لأنها وكما سبقت الإشارة تعد برنامج الحكومي السياسي والاقتصادي والاجتماعي المراد تحقيقه خلال عام قادم.

ثانياً: دور الموازنة العامة كأداة للسياسة المالية:

تركت التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في مختلف دول العالم أثرها الواضح على تطور فكرة الموازنة العامة والدور الذي تقوم به في مالية الدولة، ولما كانت الموازنة العامة تشكل انعكاس لدور الدولة في الاقتصاد، لذلك نجد أن تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية صاحبه، تطور مماثل في تطور فكرة الموازنة العامة ودورها في مالية الدولة.

(1) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص 308.

1- دور الموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي (المالية العامة المحايدة):

وفقاً للاعتقاد الذي ساد في الفكر التقليدي أو الكلاسيكي، فإن القطاع الخاص، إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة، يكون قادراً على تحقيق التوازن المستقر تلقائياً عند مستوى التوظيف الكامل⁽¹⁾.

وعلى ذلك يجب على الدولة عدم التدخل في الحياة الاقتصادية أو الاجتماعية إلا في حدود ضيقة للغاية (الدولة الحارسة). لذلك فقد غلب على الفكر المالي التقليدي فكرة الحيادية المالية، والذي ترتب عليها الاعتقاد بأن أفضل الميزانيات هي أقلها من حيث النفقات، وأن التوازن الحسابي للموازنة العامة هو أمر جوهري ويجب أن يحقق سنوياً دونما عجز أو فائض في الموازنة العامة⁽²⁾.

وعلى ذلك يمكن القول بأن الموازنة العامة في النظرية المالية التقليدية تهدف إلى تحقيق التوازن الحسابي بين النفقات العامة والإيرادات العامة بصرف النظر عن التوازن الاقتصادي للدولة، فإذا أختل هذا التوازن الحسابي كان ذلك دليلاً على عدم سلامة الموازنة.

وقد ترتب على ذلك رفض الالتجاء إلى "عجز الموازنة العامة" أي رفض اللجوء، إلى القروض العامة لتغطية النفقات العادية، وذلك لأن هذا العجز، وهو يخصص لتغطية نفقات استهلاكية يحدث أثراً انكماشية في الاستثمارات الخاصة ويؤدي إلى حدوث التضخم، وفي المقابل وفقاً لمبادئ وأفكار أنصار النظرية التقليدية لا يجوز تكوين "احتياطي مالي" أي فائض في الموازنة العامة، لأن ذلك يعني أن الدولة تحصل من الأفراد على مبالغ مالية كان بإمكانهم توجيهها إلى الاستثمار⁽³⁾.

2- دور الموازنة العامة في الفكر المالي الحديث (المالية الوظيفية أو المعوضة):

كان للتطور الذي لحق بالنظرية الاقتصادية على يد الاقتصادي

(1) د/ حامد عبد المجيد دراز، د/ سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002م، ص 54.

(2) HUART F., (2012), op. cit., p: 4.

(3) د/ رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص 21.

كينز John Maynard Keynes بمؤلفه الشهير الذي نشر عام 1936 بعنوان " النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقود" أثره الواضح في إتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فقد انعكس التحليل الكينزي على النظرية المالية فزال مبدأ حياد المالية العامة، وظهرت نظرية المالية الوظيفية أو المعوضة التي تسمح للدولة بالتدخل عبر الأدوات المالية لإحداث آثار مرغوب فيها على مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق التأثير على مستوى الطلب الفعلي⁽¹⁾.

وقد انعكس ذلك على دور الموازنة العامة في مالية الدولة حيث أصبحت الموازنة العامة أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية التي تسعى إليها⁽²⁾.

حيث أصبحت الموازنة العامة أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي سواء في أوقات الرخاء أو الأزمات، ولم يعد الهدف منها مجرد تحقيق التوازن الحسابي بين النفقات العامة والإيرادات العامة. وهكذا أعيد النظر في مبدأ توازن الموازنة وأتجه الاهتمام إلى دراسة التقلبات الاقتصادية الدورية والبحث عن الأدوات اللازمة للتخفيف من حدة هذه التقلبات وضمان أكبر قدر من التوازن في الاقتصاد القومي⁽³⁾.

وقد ترتب على هذا التطور ظهور نظرية العجز المنظم والتي تسمح للدولة في فترات الركود الاقتصادي بأن تزيد من نفقاتها العامة لزيادة الاستهلاك والاستثمار من خلال رفع الطلب الكلي الفعلي على السلع والخدمات، وهو ما يترتب عليه زيادة النفقات العامة. ولكي يبقى هذا العجز مشروعاً ومقبولاً وفقاً لنظرية العجز المنظم لابد وأن يترتب عليه تشغيلاً كاملاً للطاقات الإنتاجية للدولة⁽⁴⁾.

لكن ما تجدر الإشارة إليه هنا، أن سياسة العجز المنظم لا تعني استمرار وجود العجز في الموازنة العامة بشكل دائم، وإنما هو وسيلة للخروج بالاقتصاد من حالة الركود إلى حالة الرواج، وذلك بالتوسع في النفقات العامة وتخفيض الضرائب

(1) د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 19.

(2) د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مرجع سابق، ص 317.

(3) د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 22.

(4) د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 128.

وتمويل هذه النفقات عن طريق القروض العامة والإصدار النقدي الجديد، ومع تشغيل الاقتصاد وتحقيقه للعمالة الكاملة فإن التوازن يعود للموازنة نتيجة زيادة حصيلة الضرائب وتخفيض النفقات (1).

وأخيراً يمكن القول بأنه وفقاً لهذا المفهوم والدور الحديث للموازنة العامة فإن الدولة تقوم باستخدام الأدوات المالية المختلفة من نفقات عامة وإيرادات عامة ودين عام لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، حيث يمكن للدولة زيادة النفقات العامة أو تخفيضها، ورفع الضريبة أو تخفيضها، والتوسع في اللجوء إلى القروض العامة أو سدادها وذلك كله وفقاً لما يتطلبه الوضع الاقتصادي للدولة حتى ولو ترتب على ذلك إمكانية حدوث عجز أو فائض في الموازنة العامة.

المطلب الثاني

أهداف السياسة المالية

تهدف السياسة المالية باعتبارها أحد أنواع السياسات الاقتصادية الكلية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة من خلال أدواتها المالية النفقات العامة، والإيرادات العامة وبصفة خاصة الضرائب التي تعد من أهم أدوات السياسة المالية، ثم الموازنة العامة.

ويرى بعض الفقه المالي، أن السياسة المالية تلعب دوراً هاماً في الاقتصاد القومي من ناحيتين (2):

فمن ناحية نجد أن السياسة المالية تسمح بدفع الاقتصاد القومي نحو الاستقرار الاقتصادي، من خلال الوصول إلى درجة مناسبة من الاستقرار في الأسعار، والحفاظ على مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية، ومن ناحية أخرى تعمل السياسة المالية على دعم التنمية الاقتصادية ودفع دورة النشاط الاقتصادي، وذلك من خلال الحفاظ على معدل نمو اقتصادي منتظم، يحول دون

(1) د/ عبد الكريم صادق بركات، ود/ حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص 80.

(2) SLOMAN J., et ALISON W., Principes d'économie, 7em éd., P.E.F, Paris, 2011, p: 531.

حدوث عجز في ميزان المدفوعات أو تراجع كبير في الاقتصاد القومي.

وعلى ذلك يمكن القول بأن السياسة المالية تسعى من خلال أدواتها المالية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل فيما يلي:

تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

تحقيق التوزيع العادل للدخل.

تحقيق التنمية الاقتصادية.

ونتناول في الصفحات التالية الأهداف التي تسعى السياسة المالية إلى تحقيقها وذلك بشي من التفصيل.

الفرع الأول

دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي

(La stabilité économique)

تلعب السياسة المالية في العصر الحديث دوراً هاماً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال الحفاظ على معدلات نمو اقتصادي منتظمة والبعد بالاقتصاد القومي عن حالات الركود والكساد، فالاستقرار الاقتصادي هو مصطلح يتضمن السعي نحو تحقيق هدفين أساسيين:

الأول: ويتمثل في تحقيق مستوى التشغيل الكامل أو التوظيف الكامل، والثاني: يتمثل في الحفاظ على الاستقرار في مستويات الأسعار لتفادي حدوث ظاهرة كساد أو تضخم⁽¹⁾.

وتساهم السياسة المالية بأدواتها المتعددة بدور هام وحيوي في ضبط التضخم وفي تحقيق العمالة الكاملة أو التوظيف الكامل.

أولاً: دور السياسة المالية في ضبط التضخم:

يمكن أن يتعرض أي اقتصاد إلى نوعين من التغيرات في مستوى الأسعار،

(1) SLOMAN J. et ALISON W., (2011) op. cit., p: 531.

الأول ويطلق عليه التضخم، والثاني ويطلق عليه الانكماش أو الركود، ونكون بصدد ظاهرة تضخم عندما يرتفع المستوى العام للأسعار بصفة مستمرة، وفي المقابل نكون بصدد حالة انكماش إذا انخفض المستوى العام للأسعار بصفة مستمرة (1).

وعلى ذلك تؤثر ظاهرة التضخم على الاستقرار الاقتصادي في الدول المتقدمة والنامية ولذلك تسعى السياسة المالية من خلال أدواتها إلى محاولة السيطرة على هذه الظاهرة.

1- تعريف التضخم وأثاره (L'Inflation) :

يعد مصطلح التضخم من المصطلحات التي اختلف الفقهاء المالي حول تعريفها مما جعله يحظى بالعديد من التعريفات، فالبعض يعرف التضخم بأنه الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار، في حين يتجه البعض إلى تعريف التضخم بأنه حالة يكون فيها تيار النقود أو الطلب على السلع والخدمات أعلى بصفة عامة وبشكل متواصل ومتزايد من قيمة الحجم المتاح على أساس الأسعار الجارية لهذه السلع والخدمات بصفة عامة (2).

ويرى اتجاه آخر في الفقه المالي أنه من الصعب إعطاء تعريف محدد للتضخم فأحياناً يعرف بظواهره العديدة وهي، الارتفاع غير العادي في مستوى الأسعار، أو التضخم في الدخل أو في جزء من الدخل كارتفاع الأجور والأرباح ارتفاعاً غير عادياً على حساب عوامل الإنتاج الأخرى، أو التضخم في التكاليف أي ارتفاع أسعار عوامل الإنتاج ارتفاعاً كبيراً وفجائياً أو التضخم في حجم النقود، أي الزيادة الكبيرة في كمية النقود عن كمية السلع والخدمات. غير أنه على الرغم من كل هذه الظواهر المختلفة التي تصفها كلمة أو مصطلح التضخم، إلا أن التضخم عندما يطلق يقصد به التضخم في الأسعار أو ارتفاع مستويات الأسعار، لذلك يمكن تعريف التضخم بأنه الزيادة المستمرة والمحسوسة في الطلب على العرض

(1) د/ السيد عبد المولي، النظم النقدية والمصرفية، مع دراسة خاصة للنظام النقدي والمصرفي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 263.

(2) د/ أحمد جامع، علم المالية العامة، الجزء الأول، فن المالية العامة، دار النهضة العربية، 1970، ص 47.

مما يؤدي إلى حدوث سلسلة من الارتفاعات في مستوى الأسعار سواء كان هذا الارتفاع متوقفاً أم غير متوقع (1).

ويترك التضخم العديد من الآثار السلبية على الاقتصاد القومي، كانهض القوة الشرائية لدي الأفراد، وانخفاض القيمة الحقيقية للمدخرات والودائع، كما يؤثر التضخم من ناحية أخرى على أسعار السلع المنتجة محلياً مما يعمل على انخفاض معدل الصادرات من السلع المحلية الصنع. هذا فضلاً عن الآثار السلبية التي يتركها التضخم على الاستثمار وعملية التنمية الاقتصادية، نظراً لأضراره بالسيولة وتدهور قيمة العملة، وتشجيعه على هروب رؤوس الأموال إلى الخارج (2).

وفي سبيل وقف التضخم أو الحد منه تلجأ الدولة إلى السياسة المالية مستخدمة في ذلك بصفة أساسية السياسة الضريبية والنفقات العامة والقروض العامة لتحقيق هذا الهدف.

2- دور السياسة الضريبية في ضبط التضخم:

بداية يمكن تعريف السياسة الضريبية بأنها مجموعة القرارات المتخذة من قبل الدولة من أجل فرض أو تنظيم أو تطبيق الاستقطاعات الضريبية وفقاً للأهداف التي تسعى إليها السياسة العامة للدولة (3).

وتعد الضريبة من أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة لمواجهة ظاهرة التضخم، لأنها تعمل على التقليل من السيولة النقدية في أيدي الأفراد عن طريقة التحويلات في دخولهم، أو عن طريقة زيادة الأسعار وتقليل المسافة بين كمية النقود والأموال الحقيقية ويزداد دور السياسة الضريبية أهمية في مواجهة التضخم إزاء الصعوبات التي تواجهها الحكومة إذا اتجهت إلى تخفيض النفقات العامة وبالتالي يكون أكثر التدابير المالية فعالية لمقاومة التضخم هو الاعتماد على

(1) د/ السيد عبد المولي، النظم النقدية والمصرفية، مرجع سابق، ص 265 - 266.

(2) د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون تاريخ، ص 53.

(3) BELTRAME P., La fiscalité en France 14em éd., Hachet supérieur, Paris, 2008/2009 , P: 135.

السياسة الضريبية، حيث أن الضرائب لها أثر إنكماشى أكبر من مصادر الإيرادات العامة الأخرى⁽¹⁾.

ويرى بعض الاقتصاديين أن الاعتماد على السياسة الضريبية يشكل خط الدفاع الأول لمواجهة التضخم أو الإنكماش ففي حالة الكساد تعمل السياسة الضريبية على تشجيع الأسواق عن طريق خفض الضرائب، حيث يسهم تخفيض الضرائب في زيادة الاستهلاك وزيادة الاستثمار.

وتحدث الزيادة في الاستهلاك عن طريقة رفع مستوى دخول الفئات ذات الدخل المنخفض والتي تتميز بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك حيث أن زيادة دخول تلك الفئات يوجه إلى الاستهلاك. وهو أثر يمكن إحداثه عن طريق تخفيض الضرائب عن تلك الفئات بتخفيض سعر الضريبة على الشرائح الأولى من الدخل. كما يمكن زيادة الاستثمار عن طريق السياسة الضريبية من خلال تخفيض الضرائب على الأرباح مما يدفع المنتجين إلى زيادة الاستثمار وبالتالي زيادة الإنتاج⁽²⁾.

وفي المقابل وفي حالة التضخم تعمل السياسة الضريبية على إحداث بعض الآثار الإنكماشية عن طريق خفض الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يضمن إعادة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي وهو ما يحقق توازن التشغيل الكامل. ويتم تحقيق هذا الهدف عن طريق زيادة الضرائب خلال فترة التضخم حيث يترتب على تلك الزيادة انخفاض في القوة الشرائية الزائدة والتي تسبب ارتفاع الأسعار. غير أن الأثر الإنكماشى الذي تحدثه الزيادة في الضرائب خلال فترة حدوث التضخم يتوقف على نوع الضرائب المستخدمة⁽³⁾.

فزيادة الضرائب المباشرة يلعب دوراً هاماً في سحب القوة الشرائية الزائدة من الأفراد، حيث تؤدي الضرائب المباشرة على إنقاص الدخل المتاحة والتي

(1) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية مع إشارة خاصة لمصر، مرجع سابق، ص 10.

(2) د/ مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004، مرجع سابق، ص 081.

(3) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص 458.

تخصص للاستهلاك بصفة أساسية غير أنه يجب الأخذ في الاعتبار أن زيادة الضرائب على الشرائح العليا من الدخل قد تؤدي إلى خفض الادخار وليس الحد من الاستهلاك.

أما الزيادة في الضرائب غير المباشرة فإنه يؤدي إلى نفس الهدف وهو امتصاص القوة الشرائية الزائدة من الأفراد، حيث يترتب على زيادة الضرائب غير المباشرة اقتطاع جزء من القوة الشرائية شأنها في ذلك شأن الضرائب المباشرة، كما أنها تؤدي فضلاً عن ذلك إلى الحد من الاستهلاك بسبب الارتفاع في الأسعار.

3- دور الإنفاق العام في ضبط التضخم:

يعد زيادة حجم النفقات العامة أهم أسباب ظهور ظاهرة التضخم، لذلك فإن تخفيض حجم الإنفاق العام يعد أحد الأدوات الهامة لمواجهة التضخم. غير أن اتجاه السياسة المالية إلى مواجهة التضخم عبر التغيير في مستوى الإنفاق، يحدث أثراً قوياً على توزيع الدخل الحقيقي لمختلف فئات المجتمع، نظراً لتأثير التغيير في مستوى الإنفاق على العديد من الخدمات التعليمية والصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية التي يستفيد منها مختلف طبقات المجتمع.

غير أن اللجوء إلى خفض الإنفاق العام كوسيلة لضبط التضخم تواجهه العديد من الصعوبات، فهناك بعض بنود النفقات العامة يصعب تخفيضها كتلك التي تتعلق بخدمات الصحة أو التعليم أو الأجور... إلخ.

لذلك يجب عند استخدام الإنفاق العام كوسيلة لضبط التضخم إعادة فحص برامج الإنفاق العام للحد من مظاهر التبدد في إدارة الأنشطة، وتخفيض بعض النفقات للحد من الاستهلاك الحكومي وتأجيل تنفيذ بعض المشروعات والاستثمار على المستوى القومي أو المحلي⁽¹⁾.

وما تجدر الإشارة إليه هنا، أنه ونظراً للصعوبات التي قد تواجه الدولة في تخفيض الإنفاق العام خلال فترات التضخم، فإن أثرها في الحد من مواجهة التضخم

(1) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص: 11-12.

يكون محدود، وهو ما جعل بعض الفقه المالي يرى أن السياسة المالية وهي تسعى إلى تحقيق هدف تخفيض الطلب الكلي للحد من التضخم يجب أن تعتمد بصفة أساسية على السياسة الضريبية.

4- دور الموازنة العامة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي:

أشرنا في معرض حديثنا عن الموازنة العامة كأداة للسياسة المالية أن الموازنة العامة اعتبرت لفترات طويلة ظاهرة مالية عارضة لا تلعب أي دور من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية. غير أن هذا الدور ظهر جلياً في ظل الفكر المالي الحديث الذي جعل من الموازنة العامة وثيقة هامة لها دور اقتصادي واجتماعي وسياسي.

وتلعب الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث دوراً هاماً في التأثير على العوامل الاقتصادية لاسيما في حالات التقلبات الاقتصادية. فمراحل الدورة الاقتصادية من كساد وازدهار تنعكس بشكل واضح على إيرادات الدولة ونفقاتها المدرجة في الموازنة العامة، ففي فترات الكساد تنخفض الإيرادات الضريبية التي تشكل أهم مصادر الإيرادات العامة. وفي المقابل وفي أوقات الازدهار أو الرخاء تزداد كمية النقود المتداولة مقارنة بالسلع والخدمات مما يؤدي إلى الارتفاع في الأسعار وحدوث التضخم⁽¹⁾.

وعلى ذلك يمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة أصبحت تشكل أداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة للتأثير في الحياة الاقتصادية من خلال مواجهة الكساد أو التضخم الذي يصيب الاقتصادي القومي. ففي أوقات الكساد تقوم الدولة عبر الموازنة العامة بالتوسع في الإنفاق العام لتعويض النقص الحادث في مستوياته وتخفيض معدلات الضرائب، وهو ما يترتب عليه حدوث عجز في الموازنة العامة يتم تمويله عن طريق القروض العامة أو الإصدار النقدي الجديد. وفي المقابل وفي أوقات الرخاء تعتمد الدولة على تخفيض الإنفاق الحكومي وزيادة الضرائب للحد من التضخم وهو ما قد يترتب عليه حدوث فائض

(1) د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص: 22-23.

في الموازنة العامة⁽¹⁾.

وفي ضوء ما سبق نجد أن الموازنة العامة للدولة تعد أداة هامة في يد الدولة يمكن من خلالها تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال التأثير على جانبي هذه الموازنة وهما: الإنفاق العام والإيرادات العامة (الضرائب بصفة خاصة)، فضلاً عن استخدام الدولة لهذه الموازنة لتشجيع وتوجيه الحياة الاقتصادية وفقاً للأهداف المنشودة.

ثانياً: دور السياسة المالية في تحقيق العمالة الكاملة:

يعد التوظيف الكامل للقوى البشرية وكافة الموارد الإنتاجية من أهم العوامل المحددة لمستويات المعيشة خاصة في الدولة المتقدمة، حيث يتوقف مستوى النشاط الاقتصادي في تلك الدول على حجم العمالة المنتجة بها، فضلاً عن أن التشغيل الكامل يترك أثره الواضح في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي⁽²⁾.

كذلك يعد التوظيف الكامل أحد المطالب الأساسية للتنمية الاقتصادية وركيزة أساسية لنجاحها. ويرى بعض الفقه المالي أنه يمكن للأنظمة المالية الحكومية أن تساعد في الحفاظ على المستوى الكلي للإنتاج والتوظيف داخل الاقتصاد عند مستوى مرتفع بشرط تحقق فرضين أساسيين⁽³⁾:

الفرض الأول: يتمثل في أن الأنشطة المالية الحكومية تستطيع أن تشجع الوحدات الاقتصادية على تغيير إجمالي إنفاقها النقدي على السلع والخدمات أي زيادتها طبقاً لزيادة السكان وتراكم رأس المال وتحسن التقنية وإنقاصها إذا كانت الأسعار تتجه إلى الارتفاع باستمرار.

الفرض الثاني: يتمثل في أنه بفضل التأثير على الإنفاق النقدي الكلي داخل

(1) د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري، مرجع سابق، ص 58 - 60.

(2) د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، مرجع سابق، ص 55.

(3) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 20.

الاقتصاد فإنه يمكن المحافظة على الإنتاج والتوظيف من الهبوط والمحافظة على الاستقرار في الأسعار.

ونتناول فيما يلي مفهوم التوظيف الكامل وأهميته، ثم نعرض لدور السياسة المالية في تحقيق العمالة الكاملة.

1- مفهوم التوظيف الكامل وأهميته: (Plén – emploi)

تعددت تعريفات الفقه المالي لمصطلح التوظيف الكامل أو العمالة الكاملة. فالبعض يعرفه بأن الحالة أو الوضع الذي يرغب فيه أصحاب عوامل الإنتاج في توظيف تلك العوامل بأسعار العوامل الموجودة ويجدون فعلاً توظيفاً لها، ولا يكون هناك عاطلة بما في ذلك اليد العاملة، وعادة ما يتم التأكيد على عنصر العمل، لأن بطالة اليد العاملة يترتب عليها أخطر المشكلات الاجتماعية⁽¹⁾.

ويعرفه البعض الآخر بأنه الحالة التي يكون فيها الطلب على العمل باستمرار أكبر من العرض بالأسعار السائدة لئلا يتسنى لأي فرد يفقد عمله العثور فوراً على عمل آخر، ويكون للعمال اختيار كبير للأعمال. بينما يتجه آخريين إلى تعريف التوظيف الكامل بأنه "الموقف الذي يتم فيه توظيف كل من يقدر على العمل ويكون مستعداً للعمل ويبحث عنه". ويرى معظم الاقتصاديين أن التوظيف الكامل هو هدف تسعى السياسة المالية إلى تحقيقه غير أنه قد لا يتحقق دائماً⁽²⁾.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه، أن المقصود بالعمالة الكاملة أو التوظيف الكامل ليس انتفاء البطالة بشكل كامل، بحيث يكون العمل متاحاً لأي فرد في كل الأوقات، حيث أن ظاهرة التقلبات الموسمية تجعل دوام العمل في بعض الحرف أو الصناعات في حكم المستحيل. فالتغير في الطلب كما ونوعاً ظاهرة مألوفة في المجتمعات الحديثة، فكثيراً ما يتعرض بعض الأفراد لفترات تعطل قد تطول أو تقصر حتى يتم التحاقهم بعمل جديد. فالتوظيف الكامل يتحقق بنوافر معدل نمو إنتاجي

(1) د/ السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 385.

(2) د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري، مرجع سابق، ص 64.

سريع ومعدل بطالة منخفض، وهو ما يترك أثره في رفع مستوى معيشة الأفراد⁽¹⁾.

هذا وقد أصبح التوظيف المرغوب فيه مرادفاً لمصطلح التوظيف الكامل، حيث أصبح التوظيف الكامل يشكل ضرورة هامة للاستقرار السياسي ومضاعفة لإنتاج، بل أنه يعد أيضاً هدفاً جوهرياً للنظام الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾.

لذلك تسعى الحكومات المعاصرة إلى استخدام كافة الوسائل العلمية التي تتفق مع احتياجاتها والتزاماتها وسياساتها المالية، أو تنسق وتعدل كل خططها ووظائفها ومواردها من أجل خلق ظروف مواتية لخلق فرص عمل تصل بها إلى مستوى التوظيف المرغوب فيه.

2- آليات السياسة المالية في تحقيق العمالة الكاملة:

يرى بعض الفقه المالي أن السياسة المالية تعد أفضل من السياسة النقدية لعلاج حالات الكساد خاصة في حالات الكساد الشديد، حيث تعمل السياسة المالية على امتصاص المدخرات من خلال النفقات الحكومية المستمرة من الأموال المقرضة أو من خلال تخفيض الضرائب.

ويمكن للسياسة المالية إحداث أثرها في الخروج من حالة الكساد بإتباع إحدى طريقتين.

الطريقة الأولى: تتمثل في استخدام السياسة الضريبية لتحقيق زيادة الاستهلاك وزيادة الإنفاق على الاستثمار.

الطريقة الثانية: وتتمثل في زيادة حجم الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف.

(أ) دور السياسة الضريبية في تحقيق التوظيف الكامل:

في فترات الكساد تعمل السياسة الضريبية على رفع الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يحقق مزيداً من التشغيل بهدف الوصول إلي التشغيل الكامل، وذلك

(1) د/ أحمد محمد عبد العظيم، المرجع السابق، مباشرة، ص 65.

(2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية،

مرجع سابق، ص: 22.

عن طريق تنشيط الطلب على كل من أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار⁽¹⁾. ففي مجال الاستهلاك، يمكن تحقيق هدف الوصول إلى مستوى التشغيل الكامل، عن طريق إجراء تخفيض في الضرائب بهدف زيادة القوى الشرائية الموجودة تحت تصرف الأفراد والمشروعات، ومن ثم زيادة الطلب على أموال الاستهلاك. وتدعيماً لسياسة تخفيض الضرائب، يمكن اتخاذ بعض الإجراءات الضريبية لتحقيق نفس الهدف، كزيادة الضرائب على الشركات مما يؤدي إلى خفض الادخار وزيادة الاستهلاك⁽²⁾.

وفي مجال الاستثمار، يمكن للسياسة الضريبية أن تلعب دوراً هاماً في تشجيع الاستثمار وفي توجيهه بالصورة التي تخدم زيادة الطلب الفعلي. حيث يمكن أن تجرى الدولة تخفيضاً في الضرائب المقررة على الأرباح وذلك من أجل زيادة معدلات الإنتاج، وبالتالي تشجيع الاستثمار الخاص بصفة عامة. كما يمكن للدولة أن تخفض الضرائب على بعض الأنشطة الاقتصادية أو بعض القطاعات الاقتصادية دون الأخرى، وهو ما يحقق توجيه الاستثمارات نحو قطاعات معينة تتمتع بأفضلية في النشاط الاقتصادي بما يخدم زيادة الطلب الفعلي.

أما في فترات الرخاء الاقتصادي، والتي تتسم بظهور الضغوط التضخمية، تعمل السياسة الضريبية على إحداث آثار انكماشية عن طريق خفض الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يضمن إعادة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي ويحقق بالتالي توازن التشغيل الكامل، وذلك عن طريق زيادة الضرائب خلال هذه الفترات.

(ب) دور سياسة الإنفاق العام في تحقيق التوظيف الكامل:

يمكن القول بدايةً، بأن الإنفاق العام يترك أثره الإيجابي على مستوى التوظيف من جوانب متعددة. فمن ناحية نجد أن قيام الدولة في سبيل إشباع الحاجات العامة باستخدام العديد من العمالة وهو ما يؤدي إلى رفع مستوى التشغيل والتوظيف. كذلك عندما تقوم الدولة بشراء السلع والخدمات التي يستهلكها القطاع العام فإنها تحفز على زيادة الإنتاج، حيث يجد المنتج نفسه مدفوعاً إلى

(1) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص 456 - 457.

(2) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص: 456- 457.

زيادة الإنتاج لمواجهة الطلب وهو ما يترتب عليه زيادة في مستوى التشغيل أو التوظيف. من ناحية أخرى، نجد أن النفقات الاستثمارية للدولة تؤدي إلى زيادة التوظيف بشكل مباشر، فقيام الدولة بإنشاء مشروع إنتاج معين يؤدي إلى رفع مستوى التوظيف. كما أن النفقات التحويلية كالإعانات الاجتماعية تؤدي بطريقة غير مباشرة إلى زيادة التوظيف، وذلك بزيادة الطلب الفعلي والذي يحفز الإنتاج بما يزيد من الطلب على العمالة⁽¹⁾.

لذلك يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الهامة التي تستخدمها الدول لتحقيق التوظيف الكامل. فزيادة النفقات العامة في أوقات الكساد يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية لدى الأفراد وبالتالي زيادة الطلب الكلي الفعلي.

ويمكن للدولة زيادة نفقاتها العامة في فترات الكساد من خلال التوزيع المباشر للمنع والإعانات على المستهلكين. وقد تتحقق زيادة النفقات العامة من خلال التوسع المباشر في الطلب الكلي والتوظيف عندما تقوم الدولة من خلال الضرائب أو الاقتراض أو الإنفاق بزيادة الأموال المتاحة لشراء السلع والخدمات. كما يمكن للدولة التأثير على الطلب الكلي والتوظيف بشكل غير مباشر من خلال تشجيع الاستثمار الخاص والذي يدعمه تشجيع الطلب الكلي⁽²⁾.

وأخيراً، يمكن القول بأن أية زيادة صافية في الإنفاق الإجمالي يمكن أن تكون مفيدة في الوصول إلى التوظيف الكامل. ويمكن للدولة العمل على زيادة الدخل القومي والحد من البطالة عن طريق زيادة إنفاقها على مختلف الخدمات العامة كالصحة والتعليم والدفاع، أو من خلال زيادة استثماراتها بالتوسع في الإنفاق على الطرق واستصلاح الأراضي وبناء المشروعات الإنتاجية⁽³⁾.

جامعة القاهرة

الفرع الثاني

(1) د/ مصطفى حسين مصطفى سليمان، المالية العامة، دار المستقبل، عمان، 1990، ص 77.

(2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 24.

(3) د/ السيد عطية عبد الواحد، المرجع السابق مباشرة، ص: 27.

دور السياسة المالية في تحقيق التوزيع العادل للدخل

يعد هدف التوزيع العادل للدخل من أهم وأسمى أهداف السياسة المالية، حيث يعمل على الحد من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات والتقريب بين الطبقات في المجتمع، فضلاً عن إتاحة الفرص المتكافئة لأفراد المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ففي الدول المتقدمة، تسعى السياسة المالية، من خلال تأثيرها على الدخل والثروة إلى تحقيق درجة مناسبة من إعادة التوزيع بواسطة الضرائب والإنفاق الحكومي لإيجاد نوع من التوازن بين ما تتطلبه الاعتبارات الإنسانية من مشاركة أكثر عدالة في الرفاهية الاقتصادية، وما تقتضيه اعتبارات الكفاية من تفاوت كاف في الجزاء كحافز اقتصادي للجهود والمهارات الخاصة. أما في البلدان النامية فتتسم اقتصاديتها بالتفاوت الشديد في توزيع الثروات والدخل ومستويات الاستهلاك بين الأفراد، مما يتطلب إتباع سياسة مالية فعالة لإعادة توزيع الدخل والثروات بما يحقق العدالة الاجتماعية، وهذه السياسة تملحها اعتبارات اجتماعية واقتصادية أكثر من تلك الموجودة في الدول المتقدمة. وتعتمد آثار السياسة المالية في إعادة توزيع الدخل والثروات في الدول النامية على حجم تراكم الدخل والثروات وعلى مدى قدرة النظم الضريبية على الحد من هذا التركيز⁽¹⁾.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول بأن السياسة المالية تقوم بدور هام في تحقيق التوزيع العادل للدخل والثروات بين الأفراد سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية، مستخدمة في ذلك أدواتها من سياسة ضريبية وإنفاق عام.

أولاً: دور السياسة الضريبية في إعادة توزيع الدخل القومي:

تشكل الضرائب أداة هامة من أدوات إعادة توزيع الدخل القومي، حيث تحدث الضرائب أثرها في إعادة توزيع الدخل القومي عن طريق التأثير في الدخل النقدية وفي الدخل العينية، أي عن طريق تخفيض دخول عوامل الإنتاج، كما تحدث الضرائب أثرها في إعادة توزيع الدخل القومي عن طريق رفع أثمان السلع

(1) د/ عبد الحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، بدون ناشر، الإسكندرية، 1980، ص 337

والخدمات، مما يؤدي إلى خفض في القوة الشرائية للنقود وبالتالي خفض الدخل الحقيقية⁽¹⁾.

ويتوقف تحديد أثر الضرائب في إعادة توزيع الدخل القومي على تحديد الشخص الذي سوف يقع عليه عبء الضريبة بصورة نهائية (الممول الحقيقي)، وعلى نوع الضرائب المفروضة وهل هي ضرائب مباشرة أو ضرائب غير مباشرة، حيث يختلف الأثر التوزيعي للضرائب المباشرة كالضرائب على الدخل ورأس المال، عن نظيره الخاص بالضرائب غير المباشرة كالضرائب العامة على المبيعات والضرائب الجمركية.

فمن ناحية، فإن الشخص المكلف قانوناً بدفع الضريبة والذي يطلق عليه "الممول القانوني" قد يستطيع معتمداً في ذلك على ظروف السوق نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر يقع عليه العبء النهائي للضريبة ويطلق عليه "الممول الفعلي"، وهذا الأثر الاقتصادي للضريبة يؤدي إلى توزيع عبء الضريبة وبالتالي إعادة توزيع الدخل القومي على غير قصد المشرع، وهو ما يترتب عليه التغيير في التوزيع الأولي للدخل.

من ناحية أخرى، يتوقف أثر الضريبة في إعادة توزيع الدخل القومي على نوع الضرائب المفروضة:

ففي إطار الضرائب المباشرة، يمكن لهذه الفئة من الضرائب أن تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة، بفرض ضرائب على الدخل بسعر تصاعدي، يجعل العبء الأكبر لهذه الضرائب يقع على عاتق أصحاب الدخل المرتفعة أكثر من عبئها على ذوي الدخل المحدود. لذلك فهذه الفئة من الضرائب تباشر إعادة لتوزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة بشرط تطبيق نظام التصاعد في الضريبة بما يحقق عدالة التوزيع والمساواة في التضحية أمام العبء الضريبي.

كذلك تحدثت الضرائب على رأس المال وبصفة خاصة الضرائب على الشركات أثرها في إعادة توزيع الدخل القومي في غير مصلحة الطبقات الغنية،

(1) د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، مرجع سابق، ص 461.

ففرض هذه الضرائب بسعر تصاعدي يؤدي إلى إنقاص رؤوس الأموال المملوكة للطبقات الغنية، وهو ما يقلل من التفاوت بين الطبقات (1).

ثانياً: دور النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي:

تؤدي النفقات العامة دوراً هاماً في إعادة توزيع الدخل القومي فالنفقات العامة تتدخل في التوزيع الأولي للدخل القومي، عن طريق ما تحققه من دخول جديدة، كما أنها تؤدي إلى إدخال التعديلات اللازمة على هذا التوزيع الأولي للدخل القومي وهو ما يعرف بإعادة توزيع الدخل القومي، حيث تساهم النفقات العامة بنوعها النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية في إعادة توزيع الدخل القومي.

الفرع الثالث

السياسة المالية والتنمية الاقتصادية

يمكن للسياسة المالية أن تقوم بدور فعال في عملية التنمية الاقتصادية إلى جانب السياسات الاقتصادية الأخرى، وذلك من خلال قيام الدولة باستخدام أدوات السياسة المالية للتأثير في النشاط الاقتصادي وتوجيه الاستثمارات وإعادة توزيع الدخل القومي بما يحقق التنمية الاقتصادية.

فمن طريق أدوات السياسة المالية تستطيع الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتأثير في المسار الاقتصادي بالتنسيق مع القطاع الخاص لإعطائه قدرًا من الحرية. ويرى بعض الاقتصاديين أن مقدرة الدولة على اتخاذ مثل هذه القرارات، هو الذي يحدد قدراتها في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يتم تحقيقه من خلال توجيه الوحدات الاقتصادية العامة والخاصة إلى المسار الذي يحقق مصلحة الاقتصاد القومي، كاستخدام الإنفاق العام لدعم بعض الوحدات الاقتصادية، أو منح تسهيلات إئتمانية عامة لهذه الوحدات. كذلك يمكن استخدام الضرائب كأداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، وذلك عن طريق تخفيض سعر الضريبة على أنشطة اقتصادية معينة، أو منح إعفاءات

(1) د/ كريمة محمد الزكي، أثار سياسة صندوق النقد الدولي على توزيع الدخل القومي من خلال الخدمات الاجتماعية الأساسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2004،

ضريبية مؤقتة لهذه الأنشطة، إذا كانت تلك الأنشطة من الأنشطة التي تسعى الدولة إلى تسجيلها لما لها من دور في الاقتصاد القومي، وفي المقابل تعمد الدولة إلى زيادة سعر الضريبة على الأنشطة التي لا تتفق وأهداف التنمية الاقتصادية⁽¹⁾.

وفي ضوء ما سبق سوف نعرض في الصفحات التالية لمفهوم التنمية الاقتصادية ومقوماتها، ثم لدور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية.

أولاً: مفهوم التنمية الاقتصادية:

اختلف الفقه الاقتصادي في تعريفه للتنمية الاقتصادية، وهو ما يعد أمراً طبيعياً، حيث أن عملية التنمية الاقتصادية تعد عملية معقدة تنطوي على تطور شامل لجميع أجزاء النظام الاقتصادي، كما أنها تؤدي إلى تعديل في العلاقات المختلفة التي تربط عناصر هذا النظام بعضها ببعض، فالتنمية الاقتصادية ترتبط بمعدل النمو السكاني، وتراكم رأس المال، والتقدم العلمي والتكنولوجي في المجتمع، كذلك ترتبط التنمية الاقتصادية بتغير توزيع الدخل القومي بين الطبقات في المجتمع وتغير توزيع الإنفاق القومي بين الاستهلاك والادخار.

لذلك، نجد بعض الفقه الاقتصادي يتجه إلى تعريف التنمية الاقتصادية بأنها إحداث تقدم في المجتمع عن طريق استنباط أساليب إنتاجية جديدة أفضل ورفع مستويات الإنتاج من خلال تنمية المهارات والطاقات البشرية وخلق تنظيمات أفضل. هذا فضلاً عن زيادة في معدل رأس المال التراكمي في المجتمع على مر الزمن⁽²⁾.

ومن خلال هذا التعريف، نجد أن التنمية الاقتصادية تنطوي ليس فقط على إحداث تغيرات اقتصادية معينة، بل تشمل أيضاً إحداث تغيرات هامة في المجالات الاجتماعية والهيكلية والتنظيمية، فالتنمية الاقتصادية تسعى إلى تحقيق زيادة في الدخل القومي الحقيقي وكذلك في نصيب الفرد منه، وهذا التطور أو

(1) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي مع دراسة خاصة للسياسة المالية والتنمية الاقتصادية في دولة قطر، مرجع سابق، ص 177.

(2) د/ محمد عبد العزيز عجيبية، د/ محمد على الليثي، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص 7-8.

التحسين في الدخل القومي يساعد على زيادة الادخار، وهو ما يدعم التراكم الرأسمالي والتقدم التكنولوجي في المجتمع ويدعم بالتالي الإنتاج والدخل.

أما التعريف الأكثر شيوعاً للتنمية الاقتصادية بين الاقتصاديين فيتمثل في أن التنمية الاقتصادية هي عملية يزداد بواسطتها الدخل القومي الحقيقي للاقتصاد خلال فترة زمنية طويلة، وإذا كان معدل التنمية أكبر من معدل النمو السكاني، فإن متوسط دخل الفرد الحقيقي سيرتفع.

ويقصد بكلمة العملية الواردة في التعريف تفاعل مجموعة معينة من القوى خلال فترة زمنية طويلة، ينتج عنها حدوث تغيرات جوهرية في بعض المتغيرات في الاقتصاد القومي، وتختلف تفاصيل هذه العملية باختلاف ظروف المكان والزمان، غير أن يمكن ملاحظة وجود بعض السمات المشتركة والنتيجة النهائية لهذه العملية تتمثل في تحقيق نمو للناتج الكلي للاقتصاد، وهو ما يشكل تغيراً طويلاً للأجل⁽¹⁾.

فالتنمية الاقتصادية على هذا النحو، هي تلك العملية التي تستخدمها الدول التي تعاني من نقص في معدلات النمو الاقتصادي نتيجة لضعف استغلال الموارد الاقتصادية، من أجل تحقيق زيادة في الدخل القومي الحقيقي وبالتالي زيادة في متوسط نصيب الفرد من هذا الدخل (رفع مستوى معيشة الأفراد).

غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن التنمية الاقتصادية هي عملية طويلة الأجل، بمعنى أنه يجب أن تكون من الضخامة والقوة بحيث تؤدي إلى إحداث نمو متواصل في الدخل القومي الحقيقي، فالانتعاش المؤقت للاقتصاد القومي الذي سرعان ما يتراجع إلى المستوى الأول لا يمكن أن يطلق عليه تنمية اقتصادية. فالتنمية الاقتصادية لا تعني مجرد خلق صناعات جديدة وزيادة كفاءة الصناعات القائمة، بل تتعدى ذلك لتشمل كافة القطاعات الاقتصادية في المجتمع من زراعة وصناعة وتجارة ونقل ومواصلات وغيرها من القطاعات الاقتصادية.

ثانياً: مقومات التنمية الاقتصادية:

تعد التنمية الاقتصادية عملية ذات أبعاد متعددة، فهي لا تغطي كافة

(1) د/ كامل بكري، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1982، ص 72.

الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، هذا فضلا عن البعد الإنساني، والثقافي للتنمية الاقتصادية، لذلك تحتاج التنمية الاقتصادية إلى مجموعة من المقومات التي تعد الأسس أو القواعد التي تبني عليها تلك التنمية، ويمكن تقسيم هذه المقومات إلى مقومات مادية ومقومات بشرية:

1- المقومات المادية للتنمية الاقتصادية:

تعد المقومات المادية للتنمية الاقتصادية إحدى الدعائم الرئيسية التي تقوم عليها تلك التنمية، ويمكن إبراز أهم هذه المقومات فيما يلي:

(أ) التصنيع:

يعد التصنيع، وكما يرى بعض الفقه الاقتصادي هو جوهر عملية التنمية الاقتصادية، فالدول النامية تعاني من الإختلالات الهيكلية في اقتصادياتها، ويعد التصنيع بمثابة الأداة التي يمكن عن طريقها تصحيح هذه الإختلالات، لذلك يعرف الفقه الاقتصادي التصنيع بأنه عبارة عن أحد جوانب عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يخصص من خلاله نسب متزايدة من الموارد الاقتصادية القومية من أجل إقامة هيكل نسب متزايدة من الموارد الاقتصادية القومية من أجل إقامة هيكل اقتصادي محلي متنوع ومتطور يقوم على قطاع تحويلي ديناميكي ينتج كل من وسائل الإنتاج والسلع الاستهلاكية، ويؤمن معدلاً مرتفعاً من النمو الاقتصادي ومن التقدم الاجتماعي والاقتصادي⁽¹⁾.

فالتصنيع على هذا النحو، يترتب عليه تنوع في الهيكل الإنتاجي وهيكل الصادرات، كما أنه يسمح للدول النامية التي تعتمد في إنتاجها على المواد الأولية أن تستقل اقتصادياً، وتخفف من تبعيتها للدول المتقدمة. كما أنه يساعد على التخصص في الإنتاج والتمتع بمزايا نسبية في التجارة الخارجية، وهو ما ينعكس إيجابياً على موازين مدفوعات الدول النامية.

(ب) معدل تراكم رأس المال:

إذا كان التصنيع من العوامل الهامة التي تقوم عليها التنمية الاقتصادية،

(1) د/ محمد عبد العزيز عجيبة، د/ محمد على الليثي، التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص

فإن تراكم رأس المال يعتبر أحد العوامل الهامة لنمو التصنيع، بل يعد تراكم رأس المال العامل الرئيسي والإستراتيجي في عملية التنمية الاقتصادية.

ويعد التراكم الرأسمالي من المشكلات الكبرى التي تواجه الدول النامية في سعيها لتحقيق التنمية الاقتصادية. فالتراكم الرأسمالي يتطلب زيادة المدخرات بزيادة الإنتاج، في حين أن الميل الحدي للاستهلاك لغالبية أفراد الدول النامية مرتفع، ومن ثم يمكن أن يلتهم الاستهلاك الزيادة في الإنتاج مما يضعف الادخار والاستثمار، ومن ثم إضعاف التراكم الرأسمالي. لذلك فإن تحديد الاستهلاك الضروري يعد أمراً لازماً، كما يجب أن تساهم الحكومة من خلال حصيلة الضرائب وغيرها من وسائل الادخار الإجباري، فضلاً عن تشجيع القطاع الخاص لإحداث نمو في الادخار والاستثمار⁽¹⁾.

(ج) تخطيط التنمية الاقتصادية:

تقوم التنمية الاقتصادية في العصر الحديث على التخطيط القومي الذي يرسم الخطوط العريضة لإرساء قواعد نمو متوازنة للاقتصاد القومي بجميع قطاعاته. هذا التخطيط القومي يهدف إلى توجيه عملية التنمية الاقتصادية وتنظيمها على نحو يجعلها في حدود موارد الدولة وإمكاناتها المتاحة، ويضمن تحقيق الأهداف المنشودة منها⁽²⁾.

ويرى بعض الاقتصاديين، أن التخطيط القومي للتنمية الاقتصادية يجب أن يكون مبنياً على أسس علمية وموضوعية وأن يكون مرناً بما يتلاءم ومتطلبات التنمية الاقتصادية التي يحتاج إليها المجتمع.

غير أن الملاحظ، أن التنمية الاقتصادية في الدول النامية لا تتوقف على إيجاد المجموعات المثلى من موارد معينة ومن عناصر معينة للإنتاج بقدر ما تتوقف على النقص في الموارد والقدرات التي قد تكون خفية أو مستخدمة استخداماً سيئاً وحصرها من أجل أغراض التنمية، وهو الأمر الذي يجعل من

(1) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطور التاريخي، مرجع سابق، ص 185.

(2) د/ كمال بكري، التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 189.

التخطيط ضرورة موضوعية للاقتصاديات النامية⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة هنا، أن التخطيط للتنمية الاقتصادية في الدول النامية لا بد وأن يعتمد على بنية إدارية قوية قادرة على حمل عبء برامج التنمية، وهو ما يتطلب زيادة الشعور، بالمسئولية لدى الأجهزة الحكومية وإكسابها المزيد من المهارات والتقنيات والبعد التدريجي عن الأسلوب المركزي في الإدارة حتى تكون التنمية شاملة لمختلف مناطق وأقاليم الدولة، هذا فضلا عن ضرورة وضع برامج لتبني نظم مالية حديثة تعتمد على الأساليب والإجراءات الحديثة، والمتطورة التي تستطيع من خلالها الدولة النامية تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة⁽²⁾.

2- المقومات البشرية للتنمية الاقتصادية:

تشكل العوامل غير الاقتصادية وبصفة خاصة المقومات البشرية عنصراً هاماً في عملية التنمية الاقتصادية، ويمكن إبراز أهم المقومات البشرية للتنمية الاقتصادية فيما يلي:

(أ) القيم السائدة والتطور العلمي:

تشكل القيم والعادات الاجتماعية أحد العوامل الهامة التي تؤخذ في الاعتبار عند وضع برامج التنمية الاقتصادية في الدول النامية، حيث يجب أن تتفق التنمية الاقتصادية مع العادات والقيم المجتمعية السائدة، وهو ما يدعم المشاركة المجتمعية في برامج التنمية. لذلك يجب على الدول النامية في سعيها نحو تحقيق التنمية الاقتصادية، العمل على نشر القيم التي تساعدها في تنفيذ برامج التنمية كنشر العلم والتكنولوجيا وتحديث وسائل الإنتاج للسلع والخدمات وخلق نظام للحوافز لتشجيع العمل الجاد مع ضرورة تحمل المسئولية والمحاسبة على المخالفات التي تقع أثناء التنفيذ⁽³⁾.

(ب) السكان والتنمية:

- (1) د/ أحمد جامع، التخطيط الشامل للتنمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد الثاني، يوليو 1967، ص 306.
- (2) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي، مرجع سابق، ص 187.
- (3) د/ السيد عطيه عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 236.

يلعب عنصر السكان دوراً هاماً في عملية التنمية الاقتصادية باعتباره عنصراً من عناصر الإنتاج، حيث يؤدي عنصر السكان دوراً هاماً في جانب الاستهلاك ودوراً لا يقل أهمية في جانب الإنتاج، كما أن هذا العامل من عوامل الإنتاج يباشر عملية الاستهلاك سواء كان في حالة عمالة أو في حالة بطالة، مما يستدعي ضرورة بلوغ عنصر العمل (السكان) مستوى عال من العمالة وتجنب البطالة في أي صورة من صورها⁽¹⁾.

وتحسب قوة العمل في المجتمع على أساس نسبة السكان في سن العمل إلى المجموع الكلي للسكان، وبالتالي كلما زادت هذه النسبة كلما أمكن وضع برامج تنمية متطورة. كما أنه كلما حققت التنمية هدف قلة هجرة الأيدي العاملة، كلما أمكن الاعتماد على الكادر الوطني لتحقيق مزيد من التنمية الاقتصادية، وعلى ذلك فإن معدل زيادة السكان في سن العمل يشكل عنصراً هاماً في تحقيق التنمية الاقتصادية، خاصة في حالة توافر الأيدي العاملة الرخيصة، الأمر الذي يؤدي إلى قلة تكلفة الإنتاج، هذا فضلاً عن أن زيادة عدد السكان يؤدي إلى اتساع أسواق الاستهلاك التي تستوعب الزيادة في الإنتاج⁽²⁾.

(ج) توفير المناخ الملائم للتنمية الاقتصادية:

يتجه بعض الاقتصاديين إلى أن التنمية الاقتصادية يجب أن تسعى إلى إحداث تغيير في المواقف والظروف الاجتماعية قبل أن تهدف إلى زيادة رأس المال لكل فرد، وإذا كان تاريخ التنمية الاقتصادية بشير إلى أن مثل هذا التغيير يأتي كأثر لعملية التنمية الاقتصادية وليس قبلها، إلا أنه يمكن القول بأن كل تنمية اقتصادية يجب أن تتضمن ضمن أهدافها وإستراتيجيتها إعداد وتهيئة أفراد المجتمع لعملية التنمية والثمار التي سوف تعود عليهم وعلى الأجيال القادمة.

لذلك يجب أن يكون أفراد المجتمع راغبين وقادرين على تنفيذ برامج التنمية، فالرغبة والإرادة هما أساس التنفيذ الفعال لبرامج التنمية الاقتصادية، ومن هنا يجب على حكومات الدول النامية، في سعيها إلى تحقيق التنمية الاقتصادية، إلى توفير

(1) د/ محمد عبد العزيز عجيبة، محمد على الليثي، التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 339.

(2) د/ أحمد جامع، النظرية الاقتصادية، الجزء الأول، التحليل الاقتصادي الجزئي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص : 31-35.

المناخ الملائم والمشجع على التنمية. فالنظم الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية تعتبر من الأمور المساعدة على تهيئة هذا المناخ، غير أن حكومات الدول النامية تواجهها العديد من الصعوبات في تهيئة المناخ الملائم للتنمية خاصة مع زيادة الحاجات الفردية وزيادة عدد السكان وغيرها من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية (1).

ثالثاً: دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية:

تلعب السياسة المالية دوراً هاماً في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال استخدام أدواتها المتعددة في تمويل التنمية الاقتصادية وتشجيعها.

حيث تتجه السياسة المالية في الدول النامية إلى تعبئة الموارد الرأسمالية اللازمة لتمويل عملية التنمية، وترجع أهمية السياسة المالية في تكوين رأس المال اللازم لتمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، إلى ضخامة الاحتياجات الرأسمالية اللازمة لتمويلها من جهة، وضعف الادخار الخاص وسوء استخدامه وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك بسبب انخفاض الدخل، وتبني نماذج الاستهلاك السائدة في الدول الغربية من جهة أخرى. ويمكن للسياسة المالية أن تقوم بوظيفتين أساسيتين في مواجهة مشكلة تكوين رأس المال اللازم لتمويل التنمية الاقتصادية في الدول النامية (2).

الوظيفة الأولى: وتتمثل في تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومة وفقاً لخطة التنمية الاقتصادية.

الوظيفة الثانية: القيام بدور توجيهي من خلال الحوافز والضمانات المالية للجهود الخاصة والعمل والادخار.

ورغم أن أهداف السياسة المالية في مواجهة مشكلة تكوين رأس المال قد يحدث بينها تعارض، حيث أن التركيز الشديد على أحد الهدفين يعوق بلوغ الهدف الآخر، إلا أنهما متكاملان إلى حد كبير، أي أن قلة الاهتمام بأحدهما قد يؤدي إلى

(1) د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي، مرجع سابق، ص 191 - 192.

(2) د/ عبد الحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، مرجع سابق، ص 331 - 332.

قيام ظروف تعوق التنمية الاقتصادية.

1- دور السياسة الضريبية في تحقيق التنمية الاقتصادية:

مع تطور وظيفة الضرائب على أثر تطور النظرية الاقتصادية أصبحت الضرائب تقوم بوظائف هامة ومتعددة في المالية العامة المعاصرة، فالضرائب تشكل الآن أداة هامة وجوهرية لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، كما أنها أصبحت تقوم بدور هام في المجال الاجتماعي فهي أداة هامة لتحقيق العدالة الاجتماعية وتشجيع التنمية الاجتماعية.

وبالتالي أصبحت دور الضرائب ليس قاصراً على مجرد مد الخزائنة العامة للدولة بالأموال، بل أصبحت أداة لتحقيق أهداف ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، لذلك تعد الضرائب أهم وسائل تمويل التنمية الاقتصادية، فنظراً لضعف مستوى الادخار الاختياري والمخاطر التي قد تترتب على التمويل التضخمي، نجد أن الدول تتجه إلى اللجوء إلى الضرائب كأداة أساسية لتمويل التنمية الاقتصادية⁽¹⁾.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه، أنه في العديد من الدول النامية تساهم الضرائب بنصيب ضعيف في تمويل التنمية، بسبب عدم توافر الأوعية الضريبية الكافية، وضعف مستويات الدخل، مما يجعل الضريبة غير قادرة على تمويل الاستثمارات الضرورية، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى تواضع دورها في خدمة التنمية الاقتصادية.

كما يمكن توظيف الضرائب لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية، كاستخدام الضريبة كأداة لتقييد أو تخفيض الاستهلاك، وبالتالي تحويل الموارد من الاستهلاك إلى الاستثمار، وهو ما يؤدي إلى زيادة الحافز على الادخار والاستثمار⁽²⁾.

كذلك تعمل الإعفاءات الضريبية على خدمة برامج التنمية الاقتصادية من خلال تأثيرها على معدلات الادخار وتكوين رأس المال، فالعمالة تزيد إنتاجيتها

(1) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 17.

(2) د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 114.

عندما تختلط بتراكم رأسمالي كبير، وبالتالي يمكن القول بأن التكوين الرأسمالي يزيد من معدل الإنتاجية، فكلما زاد الجزء المخصص من الدخل للادخار والاستثمار، كلما زاد مستوى الدخل في المستقبل، لذلك فإن سياسة الإعفاءات الضريبية تلعب دوراً مؤثراً في التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال تأثيرها على متوسط دخل الفرد في المستقبل⁽¹⁾.

أخيراً، نشير إلى أن الإيرادات الضريبية تشكل بلا شك أداة هامة في تمويل التنمية الاقتصادية، كما أنها تستخدم كأداة للحد من الاستهلاك وخلق ادخار يحول إلى استثمار، فضلاً عن أنها أداة فعالة لتشجيع الاستثمار وذلك عبر الإعفاءات الضريبية، كما يجب عدم الإسراف في تقديم الإعفاءات الضريبية بشكل غير مخطط حتى لا يترتب عليها أثراً سلبية تتمثل في ضياع مورد هام للخزانة العامة.

2- دور النفقات العامة في تحقيق التنمية الاقتصادية:

تقوم النفقات العامة بدور هام في تمويل التنمية الاقتصادية منذ العصور الوسطى وحتى الآن، وتعد الإعانات الاقتصادية من أهم صور النفقات العامة التي تستخدمها الدول النامية لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية.

ويقصد بالإعانات، تلك النفقات الجماعية التي تتول إلى المشروعات الإنتاجية الخاصة أو العامة، والتي لا تشكل مقابل أو عوض اقتصادي لأموال أو أنشطة للمستفيدين منها⁽²⁾.

ويقصد بالإعانات الاقتصادية تلك الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات الخاصة أو العامة، بهدف تحقيق بعض الأغراض الاقتصادية. وتهدف هذه الإعانات تقليدياً إلى محاربة التضخم وتخفيض أثمان السلع الضرورية لمصلحة الطبقات الفقيرة، إلا أن أهداف الإعانات الاقتصادية لم يعد الآن مقصوراً على تلك

(1) د/ محمد إبراهيم محمود أحمد الشافعي، سياسة الإعفاءات الضريبية في ظل قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005 وأثرها على التنمية الاقتصادية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص: 23.

(2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 18.

الأهداف التقليدية، بل أصبحت تلك الإعانات الاقتصادية تهدف بصفة أساسية إلى رفع الإنتاج القومي، وإلى رفع المقدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي وذلك على الوجه التالي⁽¹⁾:

أ- تقديم الإعانات الاقتصادية لبعض المشروعات ذات النفع العام لما تقدمه من خدمات هامة للأفراد، وذلك رغبة منها في استمرار هذه المشروعات في تقديم هذه الخدمات.

ب- تحقيق التوازن المالي لبعض المشروعات ذات النفع العام وذلك ضماناً لاستمرار الخدمة العامة ونموها، كالإعانات التي تمنح لشركات الطيران وشركات الملاحة والسكك الحديدية.

ج- تشجيع التصدير: حيث تقوم الدولة بمنح إعانة الدولة للمصدرين وتهدف هذه الإعانات إلى تشجيع الإنتاج، كما أنها تهدف إلى تحسين وضع ميزان المدفوعات.

د- تشجيع الاستثمار والتنمية الاقتصادية: يعد هذا الهدف للإعانات الاقتصادية من أهم الأهداف التي تسعى إليها الدول النامية، حيث تقوم الدولة بمنح إعانات للصناعات التي تعد ضرورية وهامة وفقاً لبرامج التنمية الاقتصادية والتي لا يمكنها الاستمرار في إنتاجها بنجاح دون تلك الإعانات، وتترك هذه الإعانات أثرها الواضح على التوسع في الاستثمار، كما أنها تؤدي أيضاً إلى توجيه الاستثمارات إلى القطاعات التي تعد ضرورية للتقدم الاقتصادي أو لازمة لتشغيل الموارد المعطلة.

وهو ما يعني أن الإعانات الاقتصادية التي تخصص لتشجيع الاستثمار تؤدي إلى التوسع في حجم الإنتاج وإلى التأثير في بنيانه.

3- دور الموازنة العامة في تحقيق التنمية الاقتصادية:

(1) د/ رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص 142 - 143.

تشكل الموازنة العامة، وكما أشرنا سابقاً ، تقديراً للنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة، لذلك يمكن للدولة استخدام الموازنة العامة للتأثير على مستوى الطلب الكلي وبالتالي التأثير على الاستثمار، فقد تعمد الدولة إلى زيادة النفقات العامة وتخفيض معدلات الضرائب إذا ما أرادت زيادة الطلب الكلي، وقد تعمد إلى اتخاذ إجراءات معاكسة إذا ما أرادت تقليص هذا الطلب.

وهذه السياسات من قبل الدولة قد تؤثر في الاستهلاك أو الاستثمار في القطاع الخاص، وهو ما يعتمد على نوع الإنفاق أو التعديلات الضريبية المختلفة. وعلى ذلك فإن استخدام سياسة الموازنة العامة لا تتوقف فقط على اتجاه التغيير في الطلب بل أيضاً على اختيار النوع السليم من التغيير وحجمه (1).

وعلى ذلك فإن إجراءات تشجيع الاستثمار لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية قد تكون متعلقة بالقروض العامة المتميزة أو الإعانات، وقد تكون ذات أصل ضريبي، وتتمثل في المزايا والإعفاءات الضريبية.

المطلب الثالث

التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية

تعد السياسة النقدية أحد أنواع السياسات الاقتصادية، حيث تشكل مع السياسات الاقتصادية الأخرى كالسياسة المالية والسياسة التجارية وحدة واحدة تسعى الدولة من خلالها إلى تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية.

ويقصد بالسياسة النقدية كما يعرفها بعض الفقه الفرنسي العمل أو الإجراء الذي يستخدم من قبل البنك المركزي لمراقبة عرض النقود، وذلك كأداة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية (2). كما يمكن تعريف السياسة النقدية بأنها مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها السلطة النقدية المختصة للتحكم في حجم الائتمان الممنوح من البنوك، أو حجم النقد المتداول بما يحفظ الاستقرار في

(1) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 18 - 19.

(2) PIERRE PATTAT J., Monnaie, Institutions Financières et Politiques monétaires, 4e éd., Economica, Paris, 1987, p : 277.

الأسعار، واستقرار النظام المالي والاقتصادي.

فمن خلال السياسة النقدية تقوم السلطة النقدية المختصة (البنك المركزي في معظم دول العالم) باستخدام المعروض النقدي والائتمان لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، حيث تهدف السياسة النقدية بصفة عامة إلى قيام البنك المركزي باعتباره السلطة النقدية المختصة برقابة حجم النقود في المجتمع ومعدلات الفائدة من أجل تعزيز السياسة الاقتصادية القومية من خلال تحقيق التوظيف الكامل والحد من التضخم⁽¹⁾.

ولما كان أهم أهداف السياسة الاقتصادية تتحصل في تحقيق معدل مرتفع من النمو الاقتصادي في البلدان المتقدمة، ومن التنمية الاقتصادية في الدول النامية، خلق فرص عمل أو خفض معدلات البطالة، وتحقيق الاستقرار النقدي ومحاربة الضغوط التضخمية، وتحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، والحفاظ على قيمة العملة، وإعادة توزيع الدخل القومي بشكل عادل.... الخ، فإن السياسة النقدية باعتبارها أحد أنواع السياسات الاقتصادية تسعى إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، وبصفة خاصة، تحقيق الاستقرار النقدي ومحاربة التضخم، وتحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، فضلا عن تحقيق ثبات قيمة العملة الوطنية⁽²⁾.

وتقوم السياسة النقدية بدورها في تحقيق الأهداف السابقة من خلال استخدام أدواتها المتنوعة، كأدوات الرقابة الكمية وتشمل سعر إعادة الخصم، تغيير معدل الاحتياطي النقدي، عمليات السوق المفتوح، أو أدوات الرقابة الكيفية أو النوعية كالتحديد الإداري لأسعار الفائدة أو سياسة السقوف الائتمانية أو التنظيم الانتقائي للائتمان، الخ.

وعلى ذلك يمكن القول وكما يشير بعض الاقتصاديين أن السياسة النقدية والسياسة المالية تتقاسمان نفس الأهداف، حيث تسعى كل من السياسة المالية

(1) د/ السيد عطيه عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 32.

(2) د/ السيد عبد المولي، النظم النقدية والمصرفية، مع دراسة خاصة للنظام النقدي والمصرفي المصري، مرجع سابق، ص 262.

والسياسة النقدية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال خلق التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي بما يحقق الرواج الاقتصادي ويحد من الضغوط التضخمية الناتجة عن زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي⁽¹⁾.

ولذلك يبرز هنا أهمية تحديد العلاقة بين كل من السياسة المالية والسياسة النقدية وضرورة التنسيق بين تلك السياستين:

الفرع الأول

العلاقة بين السياسة المالية والسياسة النقدية

تجدر الإشارة بداية إلى أن كلا من السياسة النقدية والسياسة المالية تمثل عناصر هامة في السياسة الاقتصادية العامة، ومن ثم يصعب تحقيق الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية العامة كالنمو الاقتصادي والتوظيف الكامل والتنمية الاقتصادية إلا من خلال التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية.

وعلى ذلك يمكن القول بأنه توجد علاقة وثيقة بين السياسة المالية والسياسة النقدية، هذه العلاقة تجد أساسها في أن كلا من السياستين تسعى إلى تحقيق نفس الأهداف، وتصبان في النشاط الاقتصادي للدولة، فكل من السياسيتين تؤثران في الطلب الكلي، حيث يمكن استخدام السياسة المالية أو النقدية للتأثير والتحكم في مستوى النشاط الاقتصادي، وذلك تحقيقاً للأهداف الاقتصادية العامة للدولة⁽²⁾.

ففي حالة الانكماش أو الركود، يمكن استخدام أدوات السياسة المالية لتنشيط الطلب الكلي عن طريق تدخل الدولة بزيادة النفقات العامة أو تخفيض الضرائب، كما يمكن في نفس الاتجاه استخدام أدوات السياسة النقدية لتحقيق نفس الهدف من خلال تخفيض سعر إعادة الخصم أو معدل الاحتياطي النقدي. أما في حالة التضخم تعمد الدولة إلى تخفيض الطلب الكلي، ويمكنها في ذلك استخدام أدوات السياسة المالية بزيادة الضرائب والحد من الإنفاق العام، أو عقد القروض

(1) SLOMAN J. et ALISON W., (2011), op. cit., P: 531.

(2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 42 - 46.

لامتصاص فائض السيولة في الاقتصاد القومي، كما يمكن للدولة استخدام السياسة النقدية وأدواتها لتحقيق ذات الهدف وذلك عن طريق خفض حجم الائتمان عن طريق رفع سعر إعادة الخصم أو رفع معدل الاحتياطي النقدي، أو استخدام عمليات السوق المفتوح لامتصاص جزء من السيولة النقدية المتاحة لدى الأفراد والهيئات (1).

وفي ضوء ما سبق يتضح التكامل بين السياستين المالية والنقدية لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة، ففي حالة الركود الاقتصادي يتم استخدام سياسات مالية ونقدية توسعية لرفع الطلب الكلي وتنشيط الناتج القومي والعمالة، وفي حالة التضخم تلجأ الدولة إلى إتباع سياسة مالية ونقدية انكماشية لخفض الطلب الكلي لتحقيق التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي (2). وهذه العلاقات ونقاط الالتقاء بين كلا من السياسة المالية والسياسة النقدية تدعو إلى ضرورة التنسيق بين السياستين في كل الظروف الاقتصادية من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

الفرع الثاني

أهمية التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية

لكل دولة أهداف اقتصادية تسعى إلى تحقيقها، وهذه الأهداف تسطر في سياستها الاقتصادية العامة، وتعد كلاً من السياسة المالية والسياسة النقدية أهم ركائز ودعامات السياسة الاقتصادية للدولة، حيث تسعى الدولة من خلال استخدام أدوات السياسة المالية وأدوات السياسة النقدية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية العامة لها، لذلك أصبح التنسيق بين أهداف وأدوات كل من السياستين أمراً حتمياً تجنباً للتضارب بين أهداف ووسائل كلاً من السياستين. فلا شك أن التنسيق بين كلا من السياسة المالية والنقدية تبرز أهميته

- (1) د/ سعاد سالكي، دور السياسة المالية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة حالة بعض دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 19.
- (2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 46.

في القدرة على مواجهة الأزمات الاقتصادية كالضغوط التضخمية التي تنتج عن انخفاض العرض الكلي من السلع والخدمات عن الطلب الكلي، أو حالة الركود التي تنتج عن انخفاض الطلب الكلي عن العرض الكلي، حيث أن الإجراءات والتدابير المتخذة في مواجهة هذه الأزمات، المشار إليها أعلاه، تؤكد التكامل بين السياستين وتحتم التنسيق بينهما لتحقيق الأهداف المشتركة وهي أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة⁽¹⁾.

وتتطلب عملية التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية، كما يرى بعض الاقتصاديين، ضرورة التنسيق والتعاون بين السلطات القائمة على السياستين، أي السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية و الاقتصاد من ناحية، والبنك المركزي باعتباره السلطة النقدية المختصة بتطبيق السياسة النقدية من ناحية أخرى، وهو ما يؤدي إلى سير السياسيتين في نفس الاتجاه ويحول دون حدوث تعارض أو تضارب بينهما. كذلك تتطلب عملية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية، مراعاة طبيعة كلا من السياستين، فالسياسة المالية تتسم بأنها أقل مرونة في سعيها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، حيث تتطلب ضرورة تدخل السلطة التشريعية بالموافقة على الإجراءات والأدوات المستخدمة، وهو ما يستغرق وقتاً طويلاً بين الحاجة إلى تلك السياسات والتطبيق العملي لها. وفي المقابل نجد أن السياسة النقدية أكثر مرونة في هذا الإطار، لذلك يمكن البدء باللجوء إلى أدوات السياسة النقدية عندما تدعو أوضاع الاقتصاد القومي إلى ذلك، ثم بعد ذلك تبدأ السياسة المالية في مرحلة التنفيذ في نفس الاتجاه⁽²⁾.

ومن كل ما سبق يتضح أن كلا من السياسيتين المالية والنقدية يكمل كل منهما الآخر ويدعم كلا منهما الآخر في سبيل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة والتي تعد في نفس الوقت أهداف كل من السياسة المالية والسياسة النقدية.

المبحث الثاني

- (1) د/ مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر، 1990 - 2004، مرجع سابق، ص 257 - 258.
- (2) د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية، مرجع سابق، ص 76.

أثر السياسة المالية على ظاهرة الفقر

تشكل ظاهرة الفقر إحدى الظواهر الخطيرة التي تواجه معظم دول العالم سواء كانت دولاً متقدمة أم دولاً نامية، غير أن حجم هذه الظاهرة وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية تختلف من دولة لأخرى.

وتعد الدول النامية أكثر الدول تعرضاً لظاهرة الفقر نظراً لنقص معدلات النمو الاقتصادي وزيادة معدلات البطالة وتدني مستويات الدخل، حيث تشير التقارير الدولية إلى أن معدلات الفقر بين الدول النامية مجتمعة (السكان الذين يعيشون عند مستوى أقل من دولار واحد يومياً) بلغ 21.3% عام 2001، كذلك تشير التقارير إلى اختلاف معدلات الفقر بين الدول النامية باختلاف المناطق الجغرافية وتفاوت الظروف الاقتصادية والاجتماعية، ففي دول أفريقيا جنوب الصحراء بلغ معدل الفقر فيها حوالي 46.4% عام 2001 (44.6% عام 1990)، في حين بلغ هذا المعدل في نفس العام 10% في دول جنوب شرق آسيا (20% عام 1990) و 17% في دول شرق آسيا (33% عام 1990)⁽¹⁾.

لذلك تعد ظاهرة الفقر من أكبر التحديات التي تواجه حكومات العديد من دول العالم وخاصة الدول النامية، وتسعى هذه الدول من خلال سياساتها المالية بصفة خاصة إلى الحد من تفاقم تلك الظاهرة وارتفاع معدلاتها.

فالساسة المالية، ومن خلال أدواتها المختلفة، تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل بصفة أساسية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي (تحقيق التشغيل الكامل - ضبط التضخم)، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروات وتحقيق التنمية الاقتصادية⁽²⁾. وبالتالي فإن نجاح السياسة المالية المطبقة في دولة ما في تحقيق هذه الأهداف كلياً أو جزئياً يترك أثره الإيجابي على معدلات الفقر في هذه الدولة، أما فشل السياسة المالية في تحقيق أهدافها المنشودة كلياً أو جزئياً يترك أثره السلبي على معدلات الفقر، وهو ما يؤدي إلى تفاقم الظاهرة على المستوى

(1) KPODAR K., Développement Financier, Instabilité Financière et croissance économique: Implication pour La réduction de La pauvreté, Thèse, Université D'Auvergne- Clermont 1, 2006, 248.

(2) أنظر أهداف السياسة المالية بالتفصيل في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الدراسة.

الاقتصادي والاجتماعي.

لذلك وفي ضوء ما تقدم سوف نتعرض في هذا المبحث من الدراسة لأثر السياسة المالية على ظاهرة الفقر من خلال تناول أبعاد هذه الظاهرة، ثم لدور السياسة المالية في الحد من هذه الظاهرة أو تفاقمها من خلال دراسة العلاقة بين الفقر من ناحية ومعدلات النمو الاقتصادي ومعدلات البطالة وتوزيع الدخل والثروات من ناحية والتضخم من ناحية أخرى.

المطلب الأول

أبعاد ظاهرة الفقر

ظاهرة الفقر، كما أشرنا سابقاً، هي إحدى الظواهر التي تصيب العديد من دول العالم وبصفة خاصة الدول النامية التي تعاني من ظروف اقتصادية، واجتماعية غير مواتية لتحقيق التنمية، ويتطلب عرضنا لظاهرة الفقر ضرورة الإلمام بمفهوم الفقر وأنواعه وأسبابه وكيفية قياسه.

الفرع الأول

مفهوم الفقر وأنواعه

يشير العديد من الكتاب إلى أنه لا يوجد اتفاق بين الاقتصاديين أو حتى السياسيين حول مصطلح الفقر، وهو ما ترتب عليه وجود العديد من التعريفات التي قيل بها في مصطلح الفقر⁽¹⁾، وذلك نظراً لتأثر مفهوم الفقر بالعديد من العوامل الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية فالفقر ليست صفة بل هي حالة يمر بها الفرد وفقاً لمعايير محددة.

حيث يتجه بعض الفقه إلى تعريف الفقر بأنه عدم القدرة على الحصول على الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للفرد أو الأسرة، في حين يعرفه البعض الآخر بأنه انخفاض في مستوى معيشة الفرد عند الحد المقبول اجتماعياً أو عدم

(1) EGSET W., et SLETTEN P., La Pauvreté en Haïti, Port – au – Prince, Haïti, Juin 2005, P: 7.

القدرة على بلوغ هذا الحد (1).

أما البنك الدولي، فيرى أن الفقر لا يعني مجرد الافتقار إلى الدخل اللازم للوفاء بالاحتياجات الأساسية للفرد أو الأسرة، وإنما يمتد أيضاً ليشمل الافتقار إلى الأساسيات الأخرى، كافتقار الشخص للاندماج في المجتمع وأن يكون جزءاً من هذا المجتمع، كذلك لا يعني الفقر مجرد الافتقار إلى ما تستطيع النقود شراؤه من سلع أو خدمات، وإنما يعني أيضاً الافتقار إلى ما يوفره المجتمع لأفراده من هذه السلع والخدمات، ولذلك فإن الأغنياء يعدون أكثر ثراءً ليس فقط في مستوى الدخل، ولكن أيضاً في الفرص التي يوفرها لهم المجتمع كالخدمات، والعمل، والثقافة(2).

غير أن بعض الفقه يتجه إلى تعريف الفقر من خلال التمييز بين عدة أشكال أو معايير لتحديد مفهوم الفقر(3).

أولاً: الفقر النقدي: (La Pauvreté Monétaire)

يقصد بالفقر النقدي حالة الأفراد أو الأسر التي لا تمتلك الموارد المالية الكافية لتلبية الحاجات الأساسية. ووفقاً لهذا المفهوم يتم قياس الفقر من خلال مقارنة دخل أو استهلاك الفرد بحد معين من الدخل أو الاستهلاك يتم تحديده مسبقاً وفقاً لمعايير محددة، بحيث يعد الفرد فقيراً إذا وقع تحت هذا الحد، وبالتالي يعد فقيراً كل ما كان دخله أو استهلاكه أقل من الحد الأدنى اللازم لإشباع احتياجاته الأساسية ويعد هذا الأسلوب في تحديد الفقر وقياسه من أكثر الأساليب استخداماً(4).

وفي إطار الفقر النقدي يتم التمييز بين نوعين من الفقر وهما الفقر

(1) GIVANNI L., et LIBERATI P., Impacts des politiques sur La pauvreté – définition de La pauvreté, FAO, Janvier 2006, p:2.

(2) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار – مجلس الوزراء المصري، أوضاع الفقراء في مصر، التقرير الشهري، السنة (4) ، العدد (39)، مارس 2010.

(3) PAdAYACHY R., Mesures de la Pauvreté á L'ile Maurice, Thèse, Université de Paris 1 , 2008, pp: 22- 28.

(4) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، أوضاع في مصر، التقرير الشهري السنة (4)، العدد (39)، مارس 2010، ص : 4

المطلق والفقير النسبي. ويقصد بالفقر المطلق الحالة التي يتم فيها تحديد الحد الأدنى من الدخل أو الاستهلاك المقرر لقياس الفقر عند المستوى الذي يفي بالحاجات الأساسية اللازمة للحياة كالغذاء والسكن والملبس والصحة والتعليم، حيث يقوم مفهوم الفقر هنا على فكرة البقاء حيا "Reste à vivre" (1).

أما الفقر النسبي، فيتمثل في الحالة التي يتم فيها تحديد مستوى الفقر عن طريق مقارنة مستوى دخل أو استهلاك الفقير بمتوسط دخل أو استهلاك غيره من الأفراد في المجتمع، حيث يتحدد خط الفقر في هذه الحالة بنسبة معينة من متوسط الدخل في المجتمع (50%) على سبيل المثال من متوسط الدخل في الدولة). ووفقاً لهذا المعيار يعد الفرد فقيراً نسبياً عندما، ينتمي إلى مجموعة الأفراد ذات الدخل الضعيف مقارنة بمتوسط دخول الأفراد في هذا المجتمع، فيقال على سبيل المثال أن هذا الشخص فقيراً عندما يكون متنسباً إلى الأشخاص الذين يمثلون الفئة الأكثر فقراً في هذه الدولة (2).

ووفقاً لهذا المعيار في تحديد مفهوم الفقر فإن مستوى الفقر يختلف من دولة لأخرى، كما أنه يختلف من فترة لأخرى داخل نفس الدولة وفقاً لدرجات التقدم الاقتصادي ومستويات المعيشة في تلك الدولة. ففي فرنسا كدولة متقدمة يعد فقيراً الشخص الذي ليس لديه القدرة على شراء جهاز كمبيوتر أو قضاء الأجازة، وفي المقابل نجد أنه في بعض الدول الأفريقية يعد فقيراً الشخص الذي يموت جوعاً "Etre pauvre C'est mourir de faim"

ثانياً: الفقر لتطلبات الحياة (فقر الحاجات الإنسانية)
" La pauvreté des Conditions de vie"

ويقصد بهذا النوع من الفقر الحرمان من المتطلبات المادية اللازمة للوفاء بالحد الأدنى المقبول من الاحتياجات الإنسانية بما في ذلك الغذاء الكافي والسكن الملائم والعمل والرعاية الصحية الأساسية، والخدمات التعليمية والمعرفة والحماية

(1) PADAYACHY R., (2008), th. Préc, p: 23.

(2) MABURUI R., politique de réduction de la pauvreté en Post-Conflict- cas du Rwanda, thèse, Université d'Auvergne- Clermont-Ferrand 1, 2006, p : 18.

والأمان وغيرها من الخدمات الأساسية التي يجب توافرها للأفراد في المجتمع (1).

ثالثاً: الفقر من منظور ذاتي أو شخصي: "La Pauvreté subjective"

وفقاً لهذا الأسلوب في تحديد مفهوم الفقر، فإن الفقر لا يتحدد بالاستناد إلى مستوى الدخل أو الاستهلاك للأفراد أو وفقاً لمدى توافر متطلبات الحياة الأساسية، وإنما يتحدد الفقر وفقاً لأراء أو وجهة نظر الفقراء وغير الفقراء بهدف وضع مقياس أو معيار للرفاهية على مستوى المنفعة الفردية، كما يقدرها الأفراد أنفسهم، حيث يعتمد هذا الأسلوب على تحديد مفهوم الفقر على أراء الأفراد حول مشكلة الفقر وتوزيع الدخل (2).

ويرى أنصار هذا الأسلوب في تحديد الفقر، أن الفقر ذو طبيعة نسبية تختلف من مكان لآخر ومن وقت لآخر، لذلك فإن هذا الأسلوب يهدف إلى الحصول من الأفراد أنفسهم على توصيفات أولية مباشرة لظروف معيشتهم وحاجاتهم وأولوياتهم، وهو ما يساعد على الفهم العميق لظاهرة الفقر من الفقراء أنفسهم. وما هي أسبابه من وجهة نظرهم وما هي إمكانية الحد من تلك الظاهرة. ويعرف هذا الأسلوب أو الاتجاه في تعريف الفقر بمنهج المشاركة من الأفراد (فقراء وغير الفقراء) في تشخيص الفقر بدلاً من الاعتماد على التعريفات التي يضعها باحثون لا ينتمون إلى الفقراء، غير أن هذا الاتجاه لا يجد قبولاً كبيراً من قبل الاقتصاديين نظراً لصعوبة تنفيذه من الناحية العملية، وعدم وجود خط للفقر يسمح بالمقارنة بين الدول والمناطق الجغرافية داخل الدولة الواحدة (3).

رابعاً: فقر القدرات:

يتمثل هذا النوع من الفقر في افتقار الأفراد إلى القدرات الأساسية سواء كانت مادية أو غير مادية، ومن أمثلة القدرات المادية القدرة على الحصول على

(1) FONDATION Caritas-France, La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Asbi pour la Solidarité, Novembre 2010, pp : 19- 20.

(2) Ibid., p: 28.

(3) د/ طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها خلال الفترة 1990 – 2000، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2003، ص

مستوى كاف من الغذاء والكساء والقدرة على الحصول على رعاية صحية جيدة ومأوى مناسب، ومن أمثلة القدرات غير المادية، القدرة على القراءة والكتابة والمشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية⁽¹⁾.

ويعد هذا المفهوم للفقر هو الذي يتبناه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية في كوبنهاجن عام 1995، ويترك هذا التعريف أثره الواضح في توسيع مفهوم الفقر ليشمل إلى جانب مفهوم الاحتياجات الأساسية المشاركة المجتمعية⁽²⁾.

الفرع الثاني

أسباب انتشار ظاهرة الفقر

إن الفقر كظاهرة اجتماعية واقتصادية ذات طبيعة نسبية ليست قاصرة على الدول النامية فقط، بل أن ظاهرة الفقر تجد صداه في العديد من الدول المتقدمة وإن كان حجم هذه الظاهرة وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية في الدول المتقدمة يعد أقل وطأة من الدول النامية.

وتعد ظاهرة الفقر محصلة تفاعل مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذلك نجد أن أسباب زيادة ظاهرة الفقر وحدتها تتعلق بهذه العوامل السابقة، وبالتالي يمكن تصنيف أسباب الفقر إلى ثلاثة فئات رئيسية، الأسباب الاقتصادية والأسباب الاجتماعية والأسباب السياسية.

أولاً: الأسباب الاقتصادية

تعد العوامل الاقتصادية من أهم الأسباب التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفقر وزيادة حدتها، فانخفاض معدلات النمو الاقتصادي وتدني مستويات الدخل وارتفاع تكاليف المعيشة خاصة في الدول النامية تعد من الأسباب الرئيسية التي تسهم في ارتفاع معدلات الفقر في هذه الدول، وذلك على النحو الذي سوف نورد

(1) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار - مجلس الوزراء المصري، أوضاع الفقراء في مصر، التقرير الشهري، السنة (4)، العدد (39)، مارس 2003، ص 5.

(2) د/ طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها خلال الفترة 1990 - 2000، مرجع سابق، ص 254.

تفصيلاً في المطالب التالية.

ثانياً: الأسباب الاجتماعية:

تتمثل أهم الأسباب الاجتماعية التي تقف خلف ظاهرة الفقر، في الزيادة السكانية وانخفاض مستويات التعليم وارتفاع نسبة الأمية.

1- الزيادة السكانية:

تشير معظم الدراسات التي اهتمت بظاهرة الفقر إلى إدراج النمو السكاني المتزايد كأحد الأسباب التي تؤدي إلى زيادة معدلات الفقر في الدول النامية، فمع زيادة عدد السكان بنسبة تزيد عن معدلات النمو الاقتصادي يترتب عليه انخفاض في معدل دخل الفرد، وانخفاض المستوى التعليمي وانتشار الأمية وكذلك انخفاض مستويات الرعاية الصحية وبالتالي زيادة في حدة الفقر⁽¹⁾.

2- انخفاض مستويات التعليم وارتفاع نسبة الأمية:

يعد التعليم عاملاً هاماً وحاسماً فيما يتعلق بمستوى وفاعلية رأس المال البشري، وتبدو العلاقة واضحة بين الفقر، والمستوى التعليمي فكلما زاد مستوى التعليم لدي رب الأسرة كلما كان عمله محددًا ومنتجًا وبالتالي يوفر الدخل الذي يحول بينه وبين مشكلة الفقر وفي المقابل كلما انخفض المستوى التعليمي وانتشرت الأمية كلما قلت إنتاجية رب الأسرة وكان أكثر عرضة لمشكلة الفقر، لذلك تعد الأمية وانخفاض مستوى التعليم سببا للفقر وفي نفس الوقت أحد خصائص الفقراء⁽²⁾.

من ناحية أخرى يؤثر انخفاض مستوى التعليم وانتشار الأمية سلبياً على معدلات النمو الاقتصادي وهو ما يؤثر سلبياً أيضاً على ظاهرة الفقر. فانخفاض المستوى التعليمي للأفراد وزيادة معدلات الأمية يحد من إسهام رأس المال البشري

(1) د/ مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر في ظل العولمة – دراسة نظرية وتطبيقية، رسالة

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2010، ص 50

(2) د/طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها

خلال الفترة 1990 – 2000، مرجع سابق، ص 275.

في زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وهو ما يمثل عائقاً لمسيرة الدولة نحو التنمية الاقتصادية، وبالتالي يضعف من قدرتها على الحد من زيادة معدلات الفقر (1).

وتؤكد البيانات الإحصائية المتعلقة بمعدلات الفقر ونسبة الأمية، العلاقة بين ارتفاع نسبة الأمية وزيادة معدلات الفقر خاصة في الدول النامية حيث ترتفع معدلات الفقر في الدول التي ترتفع فيها نسبة الأمية، ففي اليمن وموريتانيا وهما دولتان عربيتان من الدول النامية، تشير الإحصائيات المتعلقة بمؤشرات الفقر في هذه الدول إلى أن معدل الفقر في الأولى بلغ 47% (نسبة السكان تحت خط الفقر 2 دولار يومياً عام 2012)، بينما بلغ نفس المعدل حوالي 48% في الثانية (موريتانيا) وفي المقابل بلغت نسبة الأمية في اليمن حوالي 37.6%، وفي موريتانيا حوالي 42.5% في عام 2009م (2).

ثالثاً: الأسباب السياسية والأمنية:

يأتي على رأس الأسباب السياسية التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفقر تفشي الفساد وعدم الاستقرار السياسي، فالفساد أياً كانت صورته كالمتمثل في إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب شخصية، كالحصول على الرشاوي، واختلاس المال العام والابتزاز والمحاباة والوساطة، يؤثر سلباً على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، حيث يؤدي الفساد المالي والإداري إلى خفض معدلات الاستثمار وبالتالي خفض الطلب الكلي، وهو ما يترتب عليه تخفيض معدل النمو الاقتصادي. من ناحية أخرى يؤدي الفساد المالي والإداري إلى تشويه الإنفاق العام وإبعاده عن التوظيف السليم، كما يؤدي إلى حالات التهرب الضريبي وبالتالي يؤثر سلباً على الإيرادات العامة، كما يلعب الفساد دوراً كبيراً في زيادة عجز الموازنة العامة للدولة (3).

(1) د/ مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر في ظل العولمة، دراسة نظرية تطبيقية، مرجع سابق، ص 52

(2) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012.

(3) د/ فاطمة إبراهيم خلف، السياسة المالية والفساد الإداري والمالي - دراسة تطبيقية في مصر للمدة 1980 - 2008، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية، المجلد 14، العدد (7)، سنة 2011، ص 229 - 234.

ولا شك أن كل هذه الآثار السلبية تزيد من معدلات الفقر في المجتمع كذلك تؤدي الصراعات السياسية والحروب إلى زيادة حدة الفقر وارتفاع معدلاته، فالحروب والاضطرابات الأمنية تدفع الدولة إلى زيادة نفقاتها على النواحي العسكرية والأمنية وذلك على حساب جانب التنمية الاقتصادية وهو ما يترك أثره السلبي على الخدمات الصحية والتعليمية ومستويات معيشة الأفراد، وبالتالي يزيد من معدلات الفقر.

الفرع الثالث

قياس الفقر

تتعدد وتتنوع طرق ومناهج قياس معدلات الفقر وذلك نظراً لتنوع طرق ومناهج تحديد مفهوم الفقر وأنواعه وفقاً لما أشرنا إليه سابقاً، ويمكن التمييز في هذا الإطار بين أسلوبين أو طريقتين لقياس الفقر:

الطريقة الأولى: تعتمد في قياس الفقر على مؤشر الدخل أو الاستهلاك.

أما الطريقة الثانية: فنعتمد في قياسها للفقر على مدى الافتقار للقدرات (فقر القدرات) الأساسية.

أولاً: قياس الفقر وفقاً لمؤشر الدخل أو الاستهلاك:

وفقاً لهذه الطريقة في قياس الفقر فإن الفقر يتحدد عند المستوى الذي يكون فيه دخل الفرد أو استهلاكه دون خط الفقر المحدد، ويعرف خط الفقر بأنه النقطة الفاصلة بين الفقراء وغير الفقراء، وهو يحدد مستوى الدخل أو الاستهلاك اللازم للوفاء بالاحتياجات الأساسية للفرد من السلع والخدمات، ويشكل المكون الغذائي عنصراً هاماً في الاحتياجات الأساسية في الدول النامية (1).

ويتحدد خط الفقر وفقاً للمعايير الدولية في ضوء عنصرين أساسيين:

(1) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، أوضاع الفقراء في مصر، التقرير الشهري، السنة (4) العدد (39)، مارس 2010، ص 5.

العنصر الأول: النفقات اللازمة لشراء الحد الأدنى من السلع الغذائية (المكون الغذائي) ويتمثل هذا المكون في تكلفة سلة السلع الغذائية التي تنسجم مع السلوك الاستهلاكي للفقراء وتوفر السرعات الحرارية والبروتينات اللازمة لقيام الفرد بالنشاط الطبيعي، وتختلف تكلفة السلع الغذائية باختلاف المناطق الجغرافية ويعرف هذا العنصر بخط الفقر الغذائي، وهو يعادل كلفة البقاء على قيد الحياة⁽¹⁾.

أما العنصر الثاني: فيتم تحديده بملاحظة السلوك الاستهلاكي للأسر التي تقترب نفقاتها من خط الفقر وهو عنصر تحكمي إلى حد كبير، ويتم تحديده بعد تحديد خط الفقر الغذائي ويحدد بنسبة من الإنفاق الغذائي للأسر التي يساوي إنفاقها الكلي قيمة خط الفقر الغذائي، ولذلك تضطر هذه الأسر إلى الاستغناء عن جزء من الإنفاق على الغذاء حتى تتمكن من تغطية نفقات غير غذائية تجد نفسها غير قادرة عن الاستغناء عنها.

يضع البنك الدولي حداً عالمياً للفقر يسمح بالمقارنة بين دول العالم ويتراوح هذا الحد بين 275 دولار و370 دولار للفرد في السنة بالأسعار الثابتة لعام 1985 وهو حد غير عادل إلى حد كبير نظراً لاختلاف خط الفقر من دولة متقدمة إلى دولة نامية⁽²⁾.

غير أنه يجب الإشارة إلى التفرقة بين خط الفقر المطلق وخط الفقر النسبي، فخط الفقر المطلق وهو الحد الأدنى من الدخل أو الاستهلاك اللازم للوفاء بالاحتياجات الأساسية للفرد من السلع والخدمات والتي توفر له الحد الأدنى من المعيشة، ويعد هذا المفهوم الأكثر استخداماً في الدول النامية، أما خط الفقر النسبي فهو الذي يتحدد بنسبة معينة من متوسط دخول الأفراد في المجتمع، حيث يعد الشخص فقيراً إذا كان ينتمي إلى فئة الأفراد الأقل دخلاً مقارنة بالأفراد الآخرين في المجتمع⁽³⁾.

(1) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقاً لبيانات الدخل والإنفاق والاستهلاك، 2010/2011.

(2) د/ طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها خلال الفترة من 1990 - 2000، مرجع سابق ص 257 - 258.

(3) PADAYACHY R., (2008), pp: 30-31.

ويعد مفهوم خط الفقر النسبي الأكثر استخداماً في الدول المتقدمة ففي دول الاتحاد الأوروبي يتحدد خط الفقر النسبي عند مستوى 60% من متوسط الدخل في كل دولة، والذي يمثل كقيمة نقدية 967 يورو في بريطانيا، 811 يورو في فرنسا و 159 يورو في رومانيا (1).

ثانياً: قياس الفقر وفقاً لمفهوم القدرة:

يعد قياس الفقر وفقاً لمؤشر الدخل أو الاستهلاك مقاييس جزئية للفقر، حيث لا يؤخذ هذا المؤشر في الاعتبار السلع والخدمات اللازمة للمعيشة كالخدمات الصحية والتعليمية والبيئة النظيفة، لذلك قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أسلوب قياس الفقر استناداً إلى مفهوم فقر القدرة ويتم قياس الفقر وفقاً لهذا المفهوم بمدى الحرمان من ثلاثة عناصر أساسية للحياة البشرية وهي العمر الطويل، والمعرفة ومستوى المعيشة اللائق وهو ما يعرف بقياس الفقر البشري وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وذلك على النحو التالي (2).

- 1- العمر الطويل: ويمثله في الرقم القياس للفقر البشري النسبة المئوية للأشخاص الذين يتوقع وفاتهم قبل سن الأربعين.
- 2- المعرفة: وتقاس بالنسبة المئوية لعدم معرفة القراءة والكتابة بين البالغين.
- 3- مستوى المعيشة اللائق: وهذا العنصر يشمل ثلاث متغيرات وهي النسبة المئوية للأشخاص الذين يمتلكون القدرة في الحصول على الخدمات الصحية، والنسبة المئوية للأشخاص الذين لديهم القدرة في الحصول على المياه المأمونة والصحية، والنسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من سوء التغذية.

غير أنه على الرغم من أن قياس الفقر وفقاً لمفهوم فقر القدرة يعد أكثر شمولية في قياس الفقر لأنه يؤخذ في الاعتبار العديد من الجوانب التي لا تراعي وفقاً لمؤشر الدخل أو الاستهلاك كالعمر الطويل والمعرفة والمستوى المعيشي

(1) Fondation Caritas – France , (2010), op. cit., p: 22.

(2) د/ طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرنامج الاصطلاح الاقتصادي في مصر ومواجهتها خلا للفترة من 1990 – 200 ، مرجع سابق، 260 – 261.

اللاحق، إلا أنه هذا الأسلوب في قياس الفقر لا يلقي قبولاً كبيراً لدى الاقتصاديين، بل أن أغلب الاقتصاديين لم يعتمدوا هذا الأسلوب في قياس الفقر، ويرجع ذلك إلى أن هذا الأسلوب يتطلب قاعدة بيانات قوية عن الظروف الصحية والتعليمية والغذائية لشريحة من السكان الفقراء، وهو أمر من الصعوبة بمكان خاصة إذا تعلق الأمر بالدول النامية أو الفقيرة.

المطلب الثاني

العلاقة بين الفقر ومعدلات النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل القومي

يُعد النمو الاقتصادي أداة قوية للقضاء على الفقر، فالنمو الاقتصادي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وبالتالي تزداد الدخول وينكمش معدل الفقر، ولقد شكّل النمو الاقتصادي المضطرب، والذي اقترن بزيادة في الأجور والإنتاجية أحد الأسباب الرئيسية التي ساعدت على الخروج من الفقر في البلدان الصناعية، كذلك وفي القرن العشرين كان لمعدلات النمو الاقتصادي المرتفع دورها الهام في خفض معدلات الفقر في كثير من البلدان كالصين وأندونيسيا وماليزيا⁽¹⁾.

ويشير دور النمو الاقتصادي في الحد من ظاهرة الفقر جديلاً بين الاقتصاديين، فالبعض يرى أن المعدلات المرتفعة للنمو الاقتصادي تشكل عاملاً هاماً وأساسياً للحد من الفقر بشكل أسرع⁽²⁾. في حين يشير البعض الآخر إلى أن النمو الاقتصادي قد تترتب عليه بعض الآثار التي تزيد من حدة الفقر، خاصة إذا تترتب عليه اختلالات تضر بمصلحة الطبقات الفقيرة في المجتمع⁽³⁾.

وتجد الإشارة هنا إلى أن معدلات النمو الاقتصادي المرتفع تُعد ضرورية للحد من ظاهرة الفقر، غير أنه لا بد وأن يكون توزيع عائدات هذا النمو بشكل يحقق العدالة بين شرائح المجتمع ويعزز من فرص الفقراء في تحسين مستويات دخولهم.

(1) د. صابر بلول، السياسات الاقتصادية ودورها في الحد من الفقر، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (25) العدد الأول، 2009، ص: 559.

(2) RPODAR K.,(2006), th.Préc, P:248.

(3) د. عبد الله عطوى، السكان والتنمية البشرية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 2004، ص 225.

فلاشك فى أن سوء توزيع الدخل والثروات يشكل أحد الأسباب الرئيسية لإنتاج الفقر وانتشاره، حيث ينتج عن سوء توزيع الدخل عدم القدرة على توفير الدخل الملائمة والتي تكفل معيشة كريمة لأفراد المجتمع. وعلى ذلك ووفقاً للدراسات والتقارير الدولية، فإن تأثير معدلات النمو المرتفعة على معدلات الفقر فى دولة ما يتوقف على مدى العدالة فى توزيع الدخل القومى، فوفقاً لتقرير التنمية البشرية لعام 2002 فإن مقدار النمو الاقتصادي اللازم للحد من الفقر يتوقف على مستوى العدالة فى توزيع الدخل فكلما كان توزيع الدخل متفاوتاً كلما كان تأثير النمو على الفقراء محدوداً⁽¹⁾.

وعلى ذلك يمكن القول بأن البلدان التى تشهد معدلات نمو اقتصادى مرتفع تمتلك فرص أكبر فى الحد من ظاهرة الفقر من الدول ذات معدلات النمو المنخفض، غير هذا النمو لابد وأن يقترن بالعدالة فى توزيع الدخل والثروات.

ولما كانت السياسة المالية بأدواتها المختلفة تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والتوزيع العادل للدخل والثروات فى المجتمع فإن السياسات المالية الرشيدة يمكنها أن تلعب دوراً هاماً فى الحد من ظاهرة الفقر بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال تمويل وتشجيع التنمية الاقتصادية من ناحية وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروات من ناحية أخرى وذلك على النحو التالى⁽²⁾:

أولاً: استخدام السياسة الضريبية لتشجيع الادخار والاستثمار وبالتالي زيادة معدلات النمو الاقتصادي.

ثانياً: استخدام الإعفاءات الضريبية لخدمة برامج التنمية الاقتصادية وذلك من خلال تأثيرها على معدلات الادخار وتكوين رأس المال.

ثالثاً: استخدام الإنفاق العام فى دعم التنمية من خلال تقديم الإعانات الاقتصادية التى تهدف إلى محاربة التضخم أو تخفيض أثمان السلع والخدمات

(1) د. مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر فى ظل العولمة - دراسة نظرية وتطبيقية مرجع سابق، ص: 66.

(2) لمزيد من التفصيل حول دور السياسة المالية فى تحقيق التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة فى توزيع الدخل والثروات، أنظر المطلب الثانى من المبحث الثانى من هذه الدراسة.

الضرورية لمصلحة الطبقات الفقيرة في المجتمع أو تشجيع الاستثمار والتصدير.

رابعاً: استخدام السياسة الضريبية في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمع وذلك عن طريق الاعتماد على الضرائب المباشرة بصورة أكبر من الضرائب غير المباشرة، مع إتباع مبدأ التصاعد في الضريبة، حيث أن هذه الفئة من الضرائب (الضرائب المباشرة) تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة على عكس الضرائب غير المباشرة التي يقع عبئها الأكبر على الطبقات الفقيرة الأكثر استهلاكاً.

خامساً: استخدام النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي، حيث تلعب النفقات العامة كأداة من أدوات السياسة المالية دوراً هاماً في التوزيع الأولي للدخل القومي عن طريق خلق دخول جديدة، كما تقوم بدور هام أيضاً في إعادة توزيع الدخل القومي مستخدمة في ذلك النفقات التحويلية (اجتماعية أو اقتصادية) أو النفقات الحقيقية، بما يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمع.

المطلب الثالث

العلاقة بين الفقر والبطالة

تعد البطالة احدي العقبات التي تواجه التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العديد من الدول النامية، نظراً لما يترتب عليها من مشكلات اقتصادية واجتماعية وأخلاقية وأمنية تضع حجراً عثرة في طريق التنمية، فضلاً عن أنها أحد الأسباب الرئيسية لإنتاج الفقر وزيادة معدلاته.

فالبطالة بآثارها الاقتصادية والاجتماعية السلبية تساعد على نشر الفقر وزيادة حدته، نظر لما يصاحب تلك الظاهرة من انخفاض في معدلات الأجور الحقيقية نتيجة الاختلال في التوازن بين العرض والطلب علي العمل، مما يدفع العامل إلى قبول العمل عند أدنى مستوى للأجور، فضلاً عن إهدار البطالة لقيمة

رأس المال البشري بوصفه أحد الثروات المتاحة (1).

غير أنه على الرغم من اتفاق الاقتصاديين حول الارتباط العضوي بين البطالة والفقر، إلا أن البعض يرى أن الفقر ليس دائماً مشكلة بطالة، بل هي في أغلب الأحيان مشكلة انخفاض الأجور، وأن كان لا يمكن الفصل بسهولة بين البطالة وانخفاض الأجور على مستوى الاقتصاد القومي (2).

وتشير البيانات والإحصائيات المتعلقة بمعدلات الفقر ومعدلات البطالة في بعض الدول النامية إلى أن الدول التي تشهد معدلات فقر مرتفعة ترتفع فيها أيضاً معدلات البطالة. فقد بلغت معدلات الفقر في كل من اليمن وموريتانيا 47% و48% علي التوالي عام 2012. وفي المقابل بلغت معدلات البطالة في تلك الدولتين 18% (عام 2010)، 31% (عام 2011) على التوالي (3).

كذلك تؤكد الدراسات والتحقيقات التي أجريت في بعض الدول العلاقة بين البطالة والفقر، ففي دراسة أجريت في فرنسا خلال الفترة 2000-2008 بمعرفة كل من (IFOP) المعهد الفرنسي للرأي العام ومعهد (BVA)، وقامت الدراسة باستطلاع رأي 4000 فرنسي في عمر 18 سنة أو أكثر حول المشكلات التي تقلق أو تشغل الرأي العام الفرنسي والشباب في هذا السن. وقد أشارت النتائج إلى أن الفقر يمثل المشكلة الأكثر أهمية للعينة محل الدراسة وبنسبه 91% من الفرنسيين، ثم تأتي مشكل البطالة في المرتبة الثانية وبنسبه 87% من الفرنسيين، وهو ما يدعم الارتباط بين مشكله البطالة وظاهره الفقر (4).

كذلك وفقاً لدراسة أخرى أجريت في دول الاتحاد الأوروبي عام 2010 فإن ارتفاع معدلات البطالة يعد سبباً رئيساً لزيادة معدلات الفقر. حيث أشارت الدراسة

(1) د. مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر في ظل العولمة - دراسة نظرية وتطبيقية مرجع سابق، ص: 58.

(2) د. صابر بلول، السياسات الاقتصادية ودورها في الحد من الفقر مرجع سابق، ص 556.

(3) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012.

(4) JOURDAN V., Pauvreté et la population active en France - Définition, caractéristiques, dynamique, thèse, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2009, p : 20.

إلي أن ارتفاع معدلات البطالة وتدني مستويات الأجور كانت أحد الأسباب الرئيسية للفقير منذ عام 2009 في الدول محل الدراسة. فوفقاً للدراسة فإن زيادة معدلات البطالة شكلت سبباً في زيادة معدلات الفقر بنسبه بلغت في كل من أيرلندا (70%)، والبرتغال (68%)، وكل من السويد وإسبانيا (69%)⁽¹⁾.

وعلي ذلك وفي ضوء مما سبق، يمكن القول بأن مشكلة البطالة تعد أحد الأسباب الرئيسية التي تقف وراء الفقر. ولما كان هدف تحقيق التشغيل الكامل هو أحد الأهداف الرئيسية التي تسعى إليها السياسة المالية، لذلك يمكن للسياسة المالية الحد من الظاهرة الفقر من خلال تأثيرها علي معدلات البطالة مستخدمة في ذلك السياسة الضريبية والإنفاق العام⁽²⁾.

حيث تستخدم السياسة الضريبية في العمل علي زيادة الطلب الفعلي وذلك عن طريق تنشيط الطلب على أموال المستهلك الاستثمار بهدف الوصول إلى التشغيل الكامل في فترات الكساد الاقتصادي، وفي المقابل تعمل السياسة الضريبية علي تخفيض الطلب الكلي في فترات الرخاء الاقتصادي وذلك لتحقيق التشغيل الكامل.

من ناحية أخرى تلجأ الدولة في سياستها المالية إلى استخدام الإنفاق العام لتحقيق مزيداً من التشغيل في فترات الكساد عن طريق زيادة النفقات العامة بما يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية للأفراد وبالتالي تزيد من الطلب الكلي الفعلي.

كذلك فإن توجيه الإنفاق العام إلى الخدمات العامة، وزيادة الاستثمارات الحكومية عن طريق التوسع في الإنفاق علي المشروعات الإنتاجية المختلفة يلعب دوراً هاماً في الحد من مشكله البطالة وبالتالي الحد من ظاهره الفقر.

المطلب الرابع العلاقة بين الفقر والتضخم

(1) Commission Européenne, Pauvreté et exclusion sociale, Rapport, décembre 2010; p: 73.

(2) لمزيد من التفصيل أنظر الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذه الدراسة.

يُعد التضخم أو الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار أحد المشكلات الاقتصادية التي تصيب العديد من الاقتصاديات المتقدمة والنامية على حد سواء، غير أن معدلات التضخم تختلف من دول متقدمة إلى دولة نامية، حيث تتسم الاقتصاديات النامية بوجود معدلات تضخم جامحة تفوق بكثير نظيرتها في الدول المتقدمة، وهو ما يجعل هذه المشكلة تترك أثارها السلبية الكبيرة على هذه الاقتصاديات.

فوفقاً للتقرير الاقتصادي العربي الموحد، فقد بلغ متوسط معدلات التضخم في الدول المتقدمة 2.7% عام 2011، في حين بلغت معدلات التضخم في الدول النامية 7.1% في نفس العام، هذا فضلاً عن التباين في معدلات التضخم داخل مجموعة الدول المتقدمة والنامية حسب الظروف والأوضاع الاقتصادية في كل دولة، ففي نطاق الدول المتقدمة فقد بلغ معدل التضخم في عام 2011 في كل من الولايات المتحدة ودول منطقة اليورو والمملكة المتحدة 3.1%، 2.7%، 4.5% على التوالي، كذلك وفي المقابل وفي إطار الدول النامية تتفاوت معدلات التضخم، حيث بلغت في كل من دول أفريقيا جنوب الصحراء، والدول النامية الآسيوية، ودول الشرق الأوسط وجنوب أفريقيا، 8.2%، 6.5%، 9.6% على التوالي خلال نفس الفترة (2011م)⁽¹⁾.

وتترك مشكلة التضخم أثراً سلبية كبيرة على اقتصاديات العديد من الدول المتقدمة والنامية ولعل أبرز تلك الآثار هو زيادة معدلات الفقر، وتؤثر ظاهرة التضخم على معدلات الفقر من زاويتين:

الزاوية الأولى: انخفاض مستويات الدخل:

يؤدي انخفاض مستويات الدخل إلى التأثير السلبي على قدرة الأفراد في الحصول على السلع والخدمات التي تكفل لهم معيشة كريمة، وبالتالي يدفع هذا الانخفاض الأفراد إلى الدخول في الفقر. ويمكن التفرقة بين مفهومين للدخل، الدخل النقدي ويتمثل في مقدار ما يحصل عليه الفرد من وحدات نقدية مقابل الأعمال التي يقوم بها، والدخل الحقيقي وهو مدى قدرة الدخل النقدي الذي حصل عليه

(1) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012.

الفرد على شراء السلع والخدمات، وبالتالي فإن الدخل الحقيقي للفرد قد يتعرض للانخفاض رغم ثبات أو حتى ارتفاع مقدار الدخل النقدي، وهو ما ينتج عن انخفاض قيمة النقود والارتفاع في مستويات الأسعار.

وعلى ذلك تؤدي ظاهرة التضخم إلى زيادة معدلات الفقر من خلال تأثيرها على مستويات الدخل الحقيقية، فالتضخم أو الارتفاع العام في مستويات الأسعار، يقلل من قدرة الدخل النقدي على شراء السلع والخدمات، وبالتالي يحول بين الطبقات محدودة الدخل والوفاء باحتياجاتها من السلع والخدمات الأساسية وبالتالي الدخل في عداد الفقراء.

وعلى ذلك يمكن القول بأن انخفاض مستويات الدخل كنتيجة للتضخم يترك العديد من الآثار السلبية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي لعل أهمها⁽¹⁾:

أولاً: تقليص الاستهلاك إلى الحد الذي تعجز معه قوة العمل عن تلبية الحد الأدنى الضروري من الحاجات الأساسية اليومية.

ثانياً: يؤثر انخفاض مستويات الدخل سلباً على مستوى إنتاجية العامل، وهو ما يؤدي إلى تراجع حجم الإنتاج ومن ثم تراجع معدلات النمو الاقتصادي.

ثالثاً: تآكل القوة الشرائية لدى شرائح واسعة من المجتمع يؤثر سلباً على حجم الطلب المستقبلي ويؤدي إلى تضيق السوق الداخلي، وهو ما يؤدي بدوره إلى تراجع حجم الاستثمار والإنتاج في المستقبل وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي (الإنكماش الاقتصادي).

رابعاً: يؤدي انخفاض مستويات الدخل إلى حرمان شرائح واسعة من المجتمع في الدول النامية من الوفاء بأبسط متطلبات الحياة الكريمة (مسكن مناسب - دخل يتناسب ومستويات المعيشة - خدمات جديدة). وهو ما يولد الشعور بالغبن لدى هذه الشرائح ويدفعها تحت وطأة الأعباء المعيشية المتزايدة وتفاقم التفاوت في الدخل والثروات بين الطبقات في المجتمع إلى تهديد الاستقرار

(1) د. مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر في ظل العولمة، دراسة نظرية تطبيقية. مرجع سابق، ص 61-62.

الاجتماعى والسياسى.

الزاوية الثانية: ارتفاع تكاليف المعيشة:

من ناحية أخرى وتحت تأثير الانخفاض فى مستويات الدخل نتيجة الارتفاع المستمر فى المستوى العام للأسعار (التضخم) وما يقابله من انخفاض فى القوة الشرائية للنقود، ترتفع تكاليف المعيشة بشكل تعجز معه بعض شرائح المجتمع عن الوفاء بمتطلباتها الأساسية، الأمر الذى يدفع فى النهاية إلى زيادة معدلات الفقر.

وما تجدر الإشارة إليه أن التضخم وما يترتب عليه من ارتفاع فى تكاليف المعيشة هو حالة اقتصادية عالمية لا يمكن لأية دولة أن تمنع حدوثها أو توقف حركتها، خاصة فى ظل تطبيق آليات السوق. غير أن الطرف الأخر من المعادلة والذى يحد من الأثر السلبى للطرف الأول هو حتمية إدخال تغييرات على مستويات الدخل بما يتلائم والتغيرات فى تكاليف المعيشة، وبالتالي بدون إجراء تلك المعادلة ومع زيادة حدة الارتفاع فى مستويات الأسعار من جهة وثبات الدخل من جهة أخرى ترتفع معدلات الفقر وتزداد حدته خاصة بين الأفراد ذوى الدخل المحدود⁽¹⁾.

نظراً لكل هذه الآثار السلبية المترتبة على التضخم فإن الدول تسعى من خلال سياستها المالية إلى ضبط التضخم والحد من آثاره السلبية. وعلى ذلك ولما كان هدف ضبط التضخم أحد أهداف السياسة المالية فإن السياسة المالية يمكنها الحد من ظاهرة الفقر من خلال سعيها نحو وقف التضخم أو الحد منه مستخدمة فى ذلك أدواتها المختلفة من سياسة ضريبية وإنفاق عام⁽²⁾.

ففى فترات التضخم تلجأ الدولة مستخدمة السياسة الضريبية إلى إحداث آثار إنكماشية للحد من ظاهرة التضخم عن طريق خفض الطلب الكلى بما يحقق التوازن بين الطلب الكلى والعرض الكلى، وذلك عن طريق زيادة الضرائب

(1) د. مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر فى ظل العولمة، دراسة نظرية تطبيقية، مرجع سابق، ص 63 - 64.

(2) لمزيد من التفصيل عن دور السياسة المالية فى ضبط التضخم، راجع المطلب الثانى من المبحث الأول من هذه الدراسة.

1.9	5.1	4.7	7.2	7.1	6.9	4.6	4.2	3.1	3.2	معدل النمو
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------------

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

غير أن السياسة المالية رغم نجاحها في تحقيق إرتفاع في معدلات النمو الاقتصادي، إلا أنها لم تحقق الأهداف المنشودة سواء على المستوى الاقتصادي أو على المستوى الاجتماعي، حيث شهدت الفترة محل الدراسة ارتفاعات متتالية في معدلات التضخم ومعدلات البطالة، الأمر الذي ترك آثاره السلبية على مستويات معيشية الأفراد في المجتمع، وبالتالي على معدلات الفقر التي شهدت زيادة ملحوظة خلال تلك الفترة.

هذا فضلاً عن أن الإنفاق العام على البعد الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة شابه العديد من العيوب التي حادت به عن الهدف المنشود.

وعلى ذلك وفي ضوء ما تقدم، سوف نتناول في هذا المبحث من الدراسة التطور الذي لحق بمعدلات الفقر في مصر خلال الفترة 2001 - 2011 وفقاً لمعايير الفقر الدولية والمحلية، ثم نتعرض بعد ذلك لأثر السياسة المالية المتبعة خلال تلك الفترة على الفقر من خلال دراسة أثر السياسة المالية على معدلات التضخم والبطالة وعجز الموازنة العامة، ثم لتطور الإنفاق العام على البعد الاجتماعي وما لحق به من أخطاء جعلته غير قادر على تحقيق العدالة الاجتماعية أو إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة، وأخيراً نعرض لمدى إمكانية إعادة صياغة السياسات المالية في مصر بما يمكن معه الحد من ظاهرة الفقر.

المطلب الأول

تطور مؤشرات الفقر في مصر

خلال الفترة 2001 - 2011

شهدت معدلات الفقر في مصر ارتفاعاً ملحوظاً خلال الفترة 2001 -

2011 سواء وفقاً لمعيار خط الفقر الكلى أو القومي أو وفقاً لمعيار خط الفقر المدفع (خط الفقر الغذائي).

الفرع الأول

تطور معدلات الفقر في مصر وفقاً لخط الفقر القومي

يقصد بخط الفقر القومي أو الكلى، هو تكلفة الحصول على السلع والخدمات الأساسية للفرد أو للأسرة، ويتكون خط الفقر القومي من مكونين⁽¹⁾:

المكون الأول: المكون الغذائي: ويقصد به تكلفة الحصول على سلة السلع الغذائية التي تنسجم مع السلوك الاستهلاكي للفقراء وتوفير السعرات الحرارية والبروتينات اللازمة لقيام الفرد بالنشاط الطبيعي، وتختلف تكلفة السلع الغذائية باختلاف المناطق الجغرافية ويعبر عن هذا المفهوم بخط الفقر الغذائي وهو يترادف مع كلفة البقاء على قيد الحياة.

المكون الثاني: المكون غير الغذائي ويتم تقدير هذا المكون رصد تحديد خط الفقر الغذائي، وهو نسبة من الإنفاق الغذائي للأسر التي يساوي إنفاقها الكلى قيمة خط الفقر الغذائي، وتضطر هذه الأسر إلى التغاضي عن جزء من الإنفاق على الغذاء حتى تمكن من تغطية نفقات غير غذائية لا يمكن الاستغناء عنها.

وعلى ذلك فخط الفقر القومي = المكون الغذائي + المكون غير الغذائي. وتشير البيانات الصادرة عن البنك الدولي والتي تتطابق في هذا الشأن مع تلك الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلى أنه وفقاً لهذا المعيار فقد ارتفعت معدلات الفقر في مصر من 16.7% عام 1999 / 2000 إلى 25.2% عام 2010 / 2011 (جدول رقم 2).

جدول رقم (2)
تطور معدل الفقر في مصر وفقاً لمعيار خط الفقر القومي
خلال الفترة 1999 / 2000 - 2010 / 2011

(1) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقاً لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك، 2010 / 2011.

الفترة	2000/1999	2005/2004	2009/2008	2011/2010
المعدل	16.7	19.6	21.6	25.2

Source: The world Bank, world development indicators, 2014.

هذا وتحدد قيمة خط الفقر القومي في السنة بالجنيه وفقاً للأسعار الجارية على مستوى أقاليم الجمهورية لعام 2010 / 2011 بحوالى 3076 جنيهاً للفرد سنوياً أى 256 جنيهاً للفرد شهرياً⁽¹⁾.

الفرع الثانى

تطور معدلات الفقر في مصر وفقاً لخط الفقر المدقع

يقصد بالفقر المدقع، نسبة السكان الذين يقع مستوى إنفاقهم تحت خط الفقر الغذائى، أى كلفة البقاء على قيد الحياة.

ووفقاً لهذا المعيار شهدت الفترة محل الدراسة أيضاً ارتفاعاً في نسبة السكان تحت خط الفقر المدقع أو الفقر الغذائى، حيث ارتفعت تلك النسبة من 2.9% فى عام 1999 / 2000 إلى 4.8% عام 2010 / 2011 (جدول رقم 3). وان شهدت السنوات الأخيرة من الفترة محل الدراسة تراجعاً في نسبة السكان تحت خط الفقر المدقع من 6.1% فى عام 2009 الى 4.8% عام 2011 .

جدول رقم (3)

تطور معدلات الفقر في مصر وفقاً لمعيار خط الفقر المدقع خلال الفترة 1999 / 2000 - 2010 / 2011

الفترة	2000/1999	2005/2004	2009/2008	2011/2010
المعدل %	2.9	3.6	6.1	4.8

المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء مؤشرات الفقر طبقاً

(1) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقاً لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك، 2010 / 2011.

لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (2010 / 2011).

هذا وتحدد قيمة خط الفقر المدقع في السنة بالجنيه وفقاً للأسعار الجارية في عام 2010 / 2011 على مستوى أقاليم الجمهورية بحوالى 2061 جنيهاً في السنة، أى حوالى 172 جنيهاً للفرد في الشهر.

وتجدر الإشارة الى أن التقارير الدولية لا تحمل نفس النتائج الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فيما يتعلق بنسب السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر المدقع. حيث يشير تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن نسبة الفقر المدقع في مصر بلغت حوالى 1% عام 2008 (1).

كذلك ووفقاً للمعايير الدولية في تحديد خط الفقر، فقد شهدت الفترة محل الدراسة ارتفاعاً ملحوظاً في نسبة الفقراء تحت مستوى دولار أمريكي واحد يومياً وكذلك نسبة الفقراء تحت مستوى 2 دولار يومياً، حيث بلغت نسبة السكان ذوي الدخل الأقل من دولار واحد يومياً 4.8% عام 2010 / 2011 مقابل 3.4% في عام 2004/2005، كما ارتفع عدد السكان ذوي الدخل الأقل من 2 دولار يومياً من 39.5% عام 1990/1991 إلى 42.8% عام 2004 / 2005 قبل أن ينخفض انخفاضاً طفيفاً عام 2008 / 2009 إلى 42% (جدول رقم 4).

جدول رقم (4)

تطور مؤشرات الفقر في مصر
خلال الفترة 1990 / 1991 - 2010 / 2011

الفترة	1991/1990	2005/2004	2009/2008	2011/2010
خط الفقر القومي في مصر	24.3	19.6	21.6	25.2
نسبة السكان ذوي الدخل الأقل من دولار يومياً	8.2	3.4	3.2	4.8
نسبة السكان ذوي الدخل الأقل من 2 دولار يومياً	39.5	42.8	42	-

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء الكتاب الإحصائي

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية، 2013.

السنوى 2013.

وتجدر الإشارة إلى أن البيانات الواردة في الجدول رقم (4) والصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء تقترب من تلك الصادرة عن المؤسسات الدولية المتخصصة في هذا الشأن. فوفقاً لتقرير التنمية البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، فقد شهدت الفترة محل الدراسة ارتفاعاً مسجلاً في نسبة الفقراء تحت مستوى 1.25 دولار أمريكي يومياً (خط الفقر الدولي) وكذلك نسبة الفقراء تحت مستوى 2 دولار يومياً.

حيث تشير البيانات إلى أن نسبة السكان ذوي الدخل الأقل من 1.25 دولار يومياً بلغت 2% عام 2009 مقابل 1.81% في عام 2000⁽¹⁾، وهو ما يشير إلى اتفاق كافة البيانات الوطنية والدولية على اتجاه معدلات الفقر إلى الارتفاع وفقاً لكل المعايير المتبعة في قياس الفقر خلال الفترة محل الدراسة. كما تشير بيانات تقرير التنمية البشرية لعام 2008/2007 إلى ارتفاع عدد السكان ذوي الدخل الأقل من 2 دولار يومياً ليصل إلى 43.9% عام 2005⁽²⁾.

وبتحليل البيانات المشار إليها أعلاه سواء كانت صادرة عن مؤسسات وطنية أو دولية، يتبين لنا بوضوح ارتفاع معدلات الفقر في مصر وفقاً للمعايير الدولية والوطنية، ونتيجة لهذا الارتفاع في معدلات الفقر خلال الفترة محل الدراسة فإنه يمكن القول بأنه وفي عام 2011 فإن حوالي 3.82 مليون مصري يعيشون تحت خط الفقر المدقع (4.8%)، أي أن هؤلاء السكان لا يملكون سوى المأكل والمشرب الذي يبقوهم على قيد الحياة وهو ما حدده الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بـ 172 جنيهاً شهرياً للفرد عام 2011.

كما تشير البيانات إلى أن أكثر من 20 مليون مصري يعيشون تحت خط الفقر المحدد وفقاً لمعايير وطنية، على النحو المشار إليه أعلاه، وهو ما يعادل وفقاً لتقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 256 جنيهاً شهرياً للفرد.

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2011 / صندوق النقد العربي التقرير الاقتصادي الموحد 2011.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2008/2007.

فإذا ما انتقلنا الى المستوى الدولى نجد أنه ووفقا لخط الفقر الدولى المحدد عند مستوى أقل من 2 دولار أمريكى يوميا، نجد أن حوالى 35 مليون مواطن مصرى يعيشون تحت خط الفقر (43.9%)، وهو ما يشكل دون أدنى شك مؤشرا خطيرا على المستوى الاقتصادي والاجتماعي بل والسياسى أيضا، ويترجم بوضوح فشل السياسة المالية المتبعة فى مصر خلال الفترة محل الدراسة فى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

فارتفاع معدلات التضخم والبطالة خلال الفترة محل الدراسة ترك آثاره السلبية الثقيلة على مستوى معيشة الأفراد، الذين زادت معاناتهم فى الحصول على الغذاء الكافى أو المسكن الملائم وهو ما ترجمته البيانات والإحصائيات السابق عرضها عن معدلات الفقر فى مصر.

من ناحية أخرى كان للعيوب الكبيرة التى شابته الإنفاق العام على البعد الاجتماعي، كالخلل الكبير فى منظومة الأجور ووصول الدعم إلى غير مستحقيه وضعف الإنفاق على التعليم والصحة، أثره الواضح على معدلات الفقر فى مصر، وذلك على النحو الذى سوف نورده تفصيلا فى الصفحات التالية.

المطلب الثانى

العلاقة بين السياسة المالية المطبقة وارتفاع معدلات الفقر فى مصر

خلال الفترة 2001 / 2002 - 2010 / 2011

أشرنا فى مقدمة هذا المبحث من الدراسة إلى أن السياسات المالية التى طبقت فى مصر خلال الفترة 2001 / 2011، نجحت إلى حد كبير فى تحقيق معدلات نمو اقتصادى مرتفعة، غير أن تلك السياسات لم تستطع ترجمة هذا النمو إلى أثر إيجابى على المستوى الاقتصادى والاجتماعى للأفراد وهو ما كان له أثره الواضح فى زيادة معدلات الفقر فى مصر خلال تلك الفترة، فقد شهدت الفترة محل الدراسة ارتفاع ملحوظ فى معدلات البطالة والتضخم، فضلا عن الأخطاء التى شابته الإنفاق العام على المجالات ذات البعد الاجتماعى.

الفرع الأول

أثر السياسة المالية المطبقة في مصر على معدلات البطالة والتضخم

خلال الفترة 2001 / 2002 - 2010 / 2011.

شهدت الفترة محل الدراسة ارتفاعاً ملحوظاً في معدلات التضخم، حيث ارتفع معدل التضخم من 2.7% وفقاً للرقم القياسي لأسعار المستهلكين في عام 2001 / 2002 ليصل إلى 11.8% عام 2010/2011 (جدول رقم 5).

جدول رقم (5)

تطور معدلات التضخم

خلال الفترة 2001 / 2002 - 2010 / 2011

السنوات	/2001 2002	/2002 2003	/2003 2004	/2004 2005	/2005 2006	/2006 2007	/2007 2008	/2008 2009	/2009 2010	/2010 2011
معدل التضخم %	2.7	4	-	4.7	7.2	8.5	20.2	9.9	10.7	11.8

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

وهو ما يدل على فشل السياسة المالية المتبعة في تحقيق أحد أهدافها الرئيسية وهو ضبط التضخم أو الحد منه وهو ما ترك أثره السلبي على مستويات معيشة الأفراد خاصة ذوى الدخل المحدود أو الثابت والذين لا يستطيعون في ظل هذا الارتفاع في الأسعار (التضخم) الوفاء بمتطلبات حياتهم الأساسية من مواد غذائية أو خدمات أساسية وبالتالي الدخول في دائرة الفقر وهو ما يعكسه ارتفاع معدلات الفقر خلال تلك الفترة.

أما فيما يتعلق بالبطالة، فإنه وكما أشرنا سابقاً فإن التشغيل الكامل يعد أحد الأهداف الرئيسية التي تسعى إليها السياسة المالية في أية دولة من الدول، غير أن السياسات المالية المطبقة في مصر خلال تلك الفترة لم تحقق النجاح المنشود فيما يتعلق في الحد من الارتفاع في معدلات البطالة فقد بلغ معدل البطالة 9.2% عام 2001 ثم ارتفع ليصل إلى حوالي 11% عام 2003 ليبدأ بعد ذلك في الهبوط تدريجياً حتى بلغ 8.7% عام 2008، غير أنه ما لبث أن عاد للارتفاع مرة أخرى ليصل إلى 12% خلال عام 2011 (جدول 6).

جدول رقم (6)

تطور معدلات البطالة في مصر

خلال الفترة 2001 - 2011

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
معدل البطالة %	9.2	10.2	11	10.3	11.2	10.6	8.9	8.7	9.4	9	12

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، المؤشرات الاجتماعية.
ولما كانت البطالة تُعد أحد الأسباب الرئيسية التي تقف وراء ظاهرة الفقر، وفقاً لما أوضحناه عند دراسة العلاقة بين البطالة والفقر، لذلك فإن عدم قدرة السياسة المالية على التحكم في معدلات البطالة خلال الفترة محل الدراسة، يعد بمثابة فشل للسياسة المالية المطبقة في تحقيق أحد أهدافها الهامة، وهو ما ترك أثره السلبي على معدلات الفقر في مصر خلال تلك الفترة.

الفرع الثاني

أثر السياسة المالية المطبقة في مصر على عجز الموازنة العامة

خلال الفترة 2001 / 2002-2010 / 2011

على الرغم من أن السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة، شكل أحد الأهداف الرئيسية للسياسة المالية التي تبنتها الحكومة المصرية خلال الفترة محل الدراسة إلا أن هذه السياسات لم تنجح في الحد من زيادة نسبة العجز في الموازنة العامة والذي شهد ارتفاعات متتالية خلال تلك الفترة، وهو ما انعكس أيضاً على حجم الدين العام المحلي والخارجي.

فقد ارتفع العجز الكلي في الموازنة العامة المصرية من 5.8% من الناتج المحلي الإجمالي في العام المالي 2001 / 2002 إلى 8.1% في عام 2009 / 2010 ثم إلى 9.8% خلال العام المالي 2010/2011 (جدول رقم 7).

جدول رقم (7)

تطور عجز الموازنة العامة المصرية

خلال الفترة 2001 / 2002-2010 / 2011

السنوات	/2001	/2002	/2003	/2004	/2005	/2006	/2007	/2008	/2009	/2010
---------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	نسبة العجز % من الناتج المحلي الإجمالي
9.8	8.1	6.9	6.8	7.5	7.9	8.9	5.9	6.3	5.8	

المصدر: البنك المركزي، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

وقد ترك هذا العجز الكلي في الموازنة العامة أثره السلبي على ارتفاع نسبة الدين العام المحلي والخارجي ليبلغ معدلات قياسية لم تشهدها البلاد من قبل، حيث ارتفع رصيد الدين العام المحلي من 252 مليار جنيه بما نسبته 68.9% من الناتج المحلي الإجمالي في يونيو 2003 ليبلغ 1044.9 مليار جنيه في نهاية يونيو 2011 بما يمثل حوالى 76.2% من الناتج المحلي الإجمالي. كما ارتفع الدين العام الخارجي من 28.7 مليار دولار في يونيو 2003 إلى 34.9 مليار دولار في يونيو 2011.

ولا شك أن زيادة العجز في الموازنة العامة وعدم قدرة السياسة المالية على التحكم في هذا العجز عن طريق زيادة الإيرادات العامة والحد من الإنفاق الحكومي والأسراف الإداري، وما ترتب على ذلك من زيادة في حجم الدين العام المحلي والخارجي وأعباء هذه الديون، يشكل إهداراً تاماً لأهم أهداف السياسة المالية وهو هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

الفرع الثالث

السياسة المالية في مصر والإنفاق على البعد الاجتماعي

خلال الفترة من 2001 / 2002 إلى 2010/2011

نتعرض من خلال الفرع من الدراسة إلى أثر السياسة المالية التي طبقت في مصر خلال الفترة محل الدراسة على زيادة معدلات الفقر من خلال دراسة تطور الإنفاق على البعد الاجتماعي في الموازنة العامة المصرية ومدى تحقيقه للعدالة الاجتماعية ومدى تأثيره على مستويات المعيشة.

أولاً: السياسة المالية والدعم:

يُعد الدعم من المصطلحات التي اختلف الاقتصاديون حول وضع تعريف

محدد لها، فمن الاقتصاديين من يعرف الدعم على أنه ضريبة سالبة تقوم الحكومة بدفعها للأفراد الذين تقل دخولهم عن مستوى خط الفقر. فى حين يعرفه اتجاه آخر بأنه ميزة مالية للأسرة تمكنها من الحصول على السلعة أو الخدمة بسعر أقل من سعر السوق. بينما يذهب بعض الاقتصاديين إلى تعريف الدعم بأنه أداة لاعادة توزيع الدخل القومى لصالح الفقراء أو لتخفيف أعباء المعيشة على المستهلكين من ذوى الدخل المنخفضة. وتحتاج سياسة الدعم إلى مجموعة من المراحل لنجاحها يأتى على رأسها حصر المستحقين للدعم، ودراسة الاحتياجات الضرورية لهم، فضلاً عن وضع أسس عامة لعدم تسرب الدعم إلى غير مستحقيه⁽¹⁾.

وتهدف سياسة الدعم إلى تثبيت أو تخفيض أسعار بعض السلع الأساسية وذلك باستخدام أسعار اجتماعية بغرض إعادة توزيع الدخل من خلال السياسة المالية، ويشمل الدعم بعض السلع الغذائية والمواد البترولية وبعض الخدمات كالكهرباء والإسكان⁽²⁾.

وقد شهدت الاعتمادات المخصصة للدعم فى الموازنة العامة للدولة تزايداً ملحوظاً خلال الفترة محل الدراسة وفقاً لما يوضحه الجدول رقم (8).

جدول رقم (8)

تطور اعتمادات الدعم فى الموازنة العامة المصرية

خلال الفترة 2001 / 2002 - 2010 / 2011

إجمالي عام	أخرى	دعم المناطق الصناعية	دعم تنشيط الصادات	دعم الإسكان	دعم الكهرباء	دعم المواد البترولية	دعم السلع التموينية	السنوات المالية
5.8	0.8	0.0	0.2	0.4	-	-	4.4	2002/2001
6.9	0.8	0.0	0.2	0.7	-	-	5.2	2003/2002
10.3	0.7	0.0	0.6	0.8	-	-	8.2	2004/2003
13.7	0.9	0.0	0.8	0.8	-	-	11.2	2005/2004

- (1) د. محمد محمود محمد، مشكلة الدعم بين اعتبارات السياسة المالية ومتطلبات الاقتصاد القومى فى مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1991، ص 2.
- (2) د. طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية برنامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ومواجهتها خلال الفترة 1990 - 2000، مرجع سابق، ص 322.

54.20	1.5	0.0	1.1	0.4	-	41.8	9.4	2006/2005
53.95	0.3	0	1.5	0.6	-	40.1	9.4	2007/2006
84.2	-	0	1.96	1.0	0	60.2	16.4	2008/2007
91.2	-	0.7	4.2	1.0	0	62.7	21.0	2009/2008
93.6	-	0.4	3.3	1.4	0	66.5	16.8	2010/2009
111.2	-	0.3	3.2	1.6	1	67.7	32.7	2011/2010

المصدر: وزارة المالية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة 2009/2008.

السنوات 2011/2010، 2010/2009، 2009/2008، 2008/2007

- وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مالية متفرقة.

غير أنه على الرغم من هذه الزيادات الكبيرة في مخصصات الدعم في الموازنة العامة، إلا أن هذه الاعتمادات فشلت في تحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة، نظراً لأن معظم هذه المخصصات تذهب إلى غير مستحقيها.

حيث تشير الدراسات التي تمت في ضوء نتائج مسح الدخل والإنفاق إلى أن دعم الطاقة والذي يمثل حوالي 61% من إجمالي الدعم عام 2010 / 2011 يستفيد منه الفئات الأعلى دخلاً. فوفقاً لهذه الدراسات فإن الاستفادة التي تعود على الـ 40% من المواطنين الأقل دخلاً من دعم الطاقة لا يتعدى 3% من الدعم الموجه للبنزين و7% من الدعم الموجه للغاز الطبيعي و10% من الدعم المخصص للسلولار، و30% من دعم البوتاجاز ووفقاً لما يشير إليه الجدول رقم (9).

جدول رقم (9)

دعم الطاقة الموجه للأفراد الأقل دخلاً

حجم الدعم الفاقد	حجم الدعم للفئات الأقل دخلاً	نسبة الدعم الذي يستفيد منه الـ 40% الأقل دخلاً	حجم الدعم الموجه في موازنة 2011 / 2012	بالمليون جنيهه
------------------	------------------------------	------------------------------------------------	----------------------------------------	----------------

12.222	378	%3	12.600	البنزين
9.320	702	%7	10.022	الغاز الطبيعي
41.369	4597	%10	45.965	السولار
11.804	5059	%30	16.863	البوتاجاز

المصدر: وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2011 / 2012.

وتشير دراسة أخرى إلى أن أغنى 20% من المصريين يستحوذون على 40.2% من جملة الإنفاق على الدعم، في حين أن الـ 20% الأكثر فقراً لا يصل إليهم إلا 9.3% من إجمالي الإنفاق العام على الدعم في عام 2008.

كما تؤكد الدراسات أن الأسر مرتفعة الدخل تستفيد من الدعم المتاح لجميع الأفراد دون تحديد للكميات الممكن شراؤها أكثر من الأسر ذات الدخل المحدود، نظراً لقدرة الأولى على شراء كميات أكبر من السلع والخدمات المدعومة، حيث يستحوذ أغنى 60% من سكان مصر على حوالى ثلثي قيمة الغذاء المدعوم، أما نصيب الفقراء (أفقر 40%) من السكان فلا يتجاوز الثلث تقريباً وذلك عام 2005⁽¹⁾.

وعلى ذلك، وفي ضوء نتائج الدراسات المختلفة السابق عرضها، نجد أن الجزء الأكبر من الدعم (دعم الطاقة - دعم السلع التموينية) لا يصل إلى مستحقيه، بل أن نصيب الأغنياء من هذا الدعم يصل إلى إضعاف نصيب الفقراء منه، وهو ما يمكن معه القول بأن سياسة الدعم المعتمدة من قبل الدولة ورغم زيادة مخصصاته تدريجياً في الموازنة العامة، إلا أنها لم تحقق هدفها الاجتماعي المنشود وهو رفع مستوى معيشة الطبقات الفقيرة والحد من التفاوت الكبير ما بين الطبقات في المجتمع، بل أن ذهاب النصيب الأكبر من الدعم لمصلحة الطبقات ذات الدخل المرتفع يحقق نتيجة عكسية تتمثل في اتساع الفجوة بين الطبقات

(1) د. أمنية حلمي، كفاءة وعدالة سياسة الدعم، مجلة مصر المعاصرة، العدد (420)، أبريل 2006، ص: 177.

وزيادة حدة الفقر لدى الطبقات الاقل دخلاً.

ثانياً: السياسة المالية والأجور:

تستحوذ الأجور على قاسم كبير من الموازنة العامة المصرية وقد سعت الدولة من خلال سياستها المالية إلى توفير الاعتمادات اللازمة لصرف أجور العاملين ومحاولة زيادتها بما يواكب التغيرات الاقتصادية التى تزيد من الأعباء المعيشية.

وتشير بيانات الموازنة العامة للدولة إلى زيادة الاعتمادات الخاصة ببند الأجور بشكل مضطرب خلال الفترة محل الدراسة، حيث ارتفعت اعتمادات الأجور من 28.2 مليار جنيه خلال العام المالى 2002/2001 إلى 96.2 مليار جنيه خلال العام المالى 2010 / 2011 وفقاً لمايشير إليه الجدول رقم (10).

جدول رقم (10)

تطور اعتمادات الأجور ونسبتها من إجمالى الإنفاق العام
خلال الفترة 2001 / 2002 - 2010 / 2011

السنوات	/2001 2002	/2002 2003	/2003 2004	/2004 2005	/2005 2006	/2006 2007	/2007 2008	/2008 2009	/2009 2010	/2010 2011
الأجور والمرتبات بالمليار جنيه	28.2	31.5	35.9	41.5	46.7	52.1	62.8	76.1	85.4	96.2
نسبة الأجور إلى الإنفاق العام (%)	28%	28.1	28.2	25.7	22.5	23.5	22.2	21.7	23.3	24

تم إعداد الجدول من واقع البيانات الواردة بالتقارير السنوية للبنك المركزى المصرى.

غير أنه على الرغم من زيادة حجم الاعتمادات الخاصة بالأجور والمرتبات بالموازنة العامة إلا أن نسبة الأجور إلى إجمالى الإنفاق العام انخفض من 28 % عام 2001 / 2002 وإلى 21.7% عام 2009/2008 ثم ارتفع تدريجياً ليصل إلى 24% من إجمالى الإنفاق العام خلال العام المالى 2010 / 2011.

كما أن هيكل الأجور للعاملين بالدولة يعانى من العديد من الاختلالات

الجوهرية لعل أهمها التفاوت الكبير بين إجمالي الأجر الشامل الذي يتقاضاه العاملين شاغلي نفس الدرجة الوظيفية في الجهات المختلفة، بل وأحياناً داخل نفس الجهة الواحدة، ويرجع ذلك إلى اختلاف هياكل الحوافز والمزايا والبدلات وغيرها من أنواع الأجر المتغير الذي يحصل عليه الموظف.

كذلك تعاني منظومة الأجور في مصر من التعقيد البالغ في المعاملة الضريبية لكل نوع من أنواع الدخل حيث تخضع أجزاء منه للضريبة، في حين يتم إعفاء أجزاء أخرى منه بموجب شبكة من التشريعات المتناثرة التي تحكم منظومة الأجور. هذا فضلاً عن تقادم جدول الأجور وعدم تحديثه منذ صدوره بالشكل الذي يتناسب والتطورات الكبيرة في سوق العمل وفي الظروف الاقتصادية وخاصة معدلات التضخم. فعلى الرغم من زيادة الأجور سنوياً بمقتضى علاوات خاصة أو دورية تمنح كنسبة من الأجر الأساسي، إلا أن الواقع يشهد انخفاض في القيمة الحقيقية للأجور بسبب الارتفاع الكبير في معدلات التضخم، الأمر الذي يترتب عليه زيادة الأعباء المعيشية على العاملين محدودى الدخل ويدفعهم إلى الدخول في دائرة الفقر.

ثالثاً: السياسة المالية والإنفاق على التعليم:

يُعد التعليم حق أساسى لكل فرد من أفراد المجتمع، فضلاً عن أنه المدخل الأساسى والرئسى للإنتاج والتنمية باعتباره استثماراً فى رأس المال البشرى، لذلك تسعى السياسات المالية إلى الاهتمام بالإنفاق على التعليم تحقيقاً للهدف الاجتماعى المتمثل فى الحد من الأمية وبالتالي رفع مستوى المعيشة للأفراد وتحقيقاً للهدف الاقتصادى المتمثل فى الاستثمار فى رأس المال البشرى بهدف زيادة الإنتاجية وتحقيق التنمية المشهودة.

وتشير البيانات الرسمية فى مصر إلى زيادة اعتمادات بند التعليم فى الموازنة العامة المصرية خلال الفترة محل الدراسة، حيث ارتفعت اعتمادات التعليم من 20.8 مليار جنيه خلال العام المالى 2001 / 2002 إلى 47 مليار جنيه خلال العام المالى 2010 / 2011 وفقاً لما يشير إليه الجدول رقم (11).

جدول رقم (11)
تطور اعتمادات التعليم فى الموازنة العامة المصرية
خلال الفترة 2001 - 2002 / 2010 - 2011

السنوات	/2001 2002	/2002 2003	/2003 2004	/2004 2005	/2005 2006	/2006 2007	/2007 2008	/2008 2009	/2009 2010	/2010 2011
الإفاق على التعليم بالمليار جنيته	20.8	20.6	22.7	24	25.6	27.4	33.7	39.9	45	47
الإفاق على التعليم كنسبة من إجمالي الإفاق * (%)	20.7	18.4	17.8	14.9	12.3	12.3	11.9	11.4	12.3	11.7

المصدر: وزارة المالية، البيان المالي والحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

* تم حسابه بمعرفة الباحث من واقع بيانات وزارة المالية والتقارير السنوية للبنك المركزي المصري، سنوات متفرقة.

غير أنه على الرغم من إرتفاع قيمة اعتمادات الإفاق على التعليم في الموازنة العامة المصرية، إلا أن نسبة هذا الإفاق إلى إجمالي الإفاق العام للدولة شهد إنخفاضاً ملحوظاً خلال الفترة محل الدراسة، حيث انخفض الإفاق على التعليم كنسبة من إجمالي الإفاق العام من 20.7% خلال العام المالي 2001 / 2002 إلى 11.4% خلال العام المالي 2008 / 2009، قبل أن يرتفع قليلاً ليسجل 12.3% خلال العام المالي 2010 / 2011، ثم ينخفض مرة أخرى إلى 11.7% خلال العام المالي 2010 / 2011.

ويُعد هذا المعدل ضعيفاً إذا ما قورن بنظيره في الدول النامية الأخرى أو الدول العربية، فقد بلغ متوسط الإفاق على التعليم كنسبة من الإفاق العام الإجمالي في الدول النامية حوالي 16% في عام 2008، كما بلغ متوسط الإفاق العام على التعليم كنسبة من الإفاق العام الإجمالي في الدول العربية خلال نفس العام حوالي 19%⁽¹⁾.

ولا شك في أن تراجع الإفاق على التعليم يزيد من معاناة الطبقات الاجتماعية الفقيرة ومحدودي الدخل، ويترك أثره السلبي على مستوى معيشتهم وقدرتهم على الوفاء بمتطلبات المعيشة الأساسية ومنها خدمة التعليم، وهو ما

(1) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012.

يترك أثر السلبى بالتالى على ظاهرة الفقر.

فالأمية وانخفاض مستوى التعليم تُعد من أكثر العوامل ارتباطاً بمخاطر الفقر فى مصر، حيث تدل المؤشرات والدراسات الخاصة بعلاقة الفقر بالتعليم على أن معدلات الفقر تتناقص كلما ارتفع مستوى التعليم. فوفقاً لبيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، فقد بلغت نسبة الفقراء بين الأميين حوالى 36.4% عام 2010 / 2011 مقابل 6.5% بين الحاصلين على شهادات جامعية فى نفس العام. كما تشير هذه البيانات والإحصائيات إلى أن الغالبية العظمى من الفقراء فى مصر لم يحصلوا إلا على التعليم الابتدائى على الأكثر، حيث بلغت نسبة الفقراء الحاصلين على التعليم الجامعى فأكثر 2% فقط (1).

رابعاً: السياسة المالية والإنفاق على الصحة:

يمثل الإنفاق على الصحة إلى جانب الإنفاق على التعليم، أهم مصادر تكوين رأس المال البشرى، كما يعد توفير مستوى صحى مناسب للفرد والأسرة أحد الحاجات الإنسانية الأساسية للفرد، حيث تُعد مقوم أساسى لتوفير حياة كريمة للفرد والأسرة. لذلك يمكن القول بأن الصحة تمثل محوراً أساسياً فى التنمية البشرية وإدابة من أدواتها فى ذات الوقت (2).

وتشير بيانات الموازنة العامة المصرية إلى ارتفاع اعتمادات الصحة خلال الفترة محل الدراسة، حيث بلغت اعتمادات بند الصحة خلال العام المالى 2001 / 2002 حوالى 9 مليار جنيه، فى حين بلغت هذه الاعتمادات خلال العام المالى 2010 / 2011 حوالى 20.3 مليار جنيه وفقاً لما يشير إليه الجدول رقم (12).

جدول رقم (12)

تطور اعتمادات الصحة فى الموازنة العامة المصرية
خلال الفترة 2001 / 2002 - 2010 / 2011

السنوات	/2001	/2002	/2003	/2004	/2005	/2006	/2007	/2008	/2009	/2010
---------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

- (1) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقاً لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك، 2010 / 2011.
- (2) د. طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ومواجهتها خلال الفترة 1990-2000، مرجع سابق، ص: 327.

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
20.3	17.3	15.8	13.2	12.7	12.7	11.8	10.7	10.1	9	الأجور والمرتببات بالمليار جنيه
5	4.7	4.5	4.7	5.7	6.1	7.3	8.4	9	8.9	نسبة الأجور إلى الإنتاج العام %01
2.3	%2	1.9	1.7	1.7	2.8	2.8	2.6	2.6	2.4	كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى *

المصدر: وزارة المالية، البيان المالي والحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات متفرقة.

* تم حسابها بمعرفة الباحث من واقع بيانات وزارة المالية والتقارير السنوية للبنك المركزي المصري، سنوات متفرقة.

ويشير الجدول رقم (12) إلى التراجع الملحوظ للإنتاج على الصحة في مصر خلال الفترة محل الدراسة كنسبة من إجمالي الإنتاج العام أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراجعت نسبة الإنتاج على الصحة كنسبة من إجمالي الإنتاج العام من 8.9% خلال العام المالي 2001 / 2002 إلى 4.5% خلال العام المالي 2008 / 2009، قبل ارتفاعها الطفيف بعد ذلك لتصل إلى 5% خلال العام المالي 2010/2011.

كما تراجع الإنتاج على الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 2.4% في العام المالي 2001 / 2002 إلى 1.7% في العام المالي 2007 / 2008، قبل أن يعاود الإرتفاع تدريجياً ليسجل 2.3% عام 2010 / 2011 وأن ظل أقل من معدلاته عام 2001/2002. وفي ضوء تلك البيانات، يمكن أن ندون ضعف معدل الإنتاج على الصحة في مصر خلال الفترة محل الدراسة سواء على المستوى الإقليمي أو العربي أو على المستوى الدولي، فعلى المستوى العربي بلغ متوسط حجم الإنتاج العام على الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 5.1% عام 2009، كذلك وعلى المستوى الدولي بلغت هذه النسبة 10.3% وفقاً لبيانات البنك الدولي عام 2012⁽¹⁾.

فضلاً عن ذلك فإن نسبة الإنتاج على الصحة في مصر والتي بلغت في

(1) صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012.

عام 2011/2010، 2.3% من الناتج المحلي الاجمالي لا تتفق حتى مع المعيار المعلن من قبل منظمة الصحة العالمية والتي تنادى بتحقيق إنفاق عام على الصحة فى حدود 5% من الناتج المحلي الإجمالى بما يحقق ضمانة مناسبة للصحة الأساسية للسكان⁽¹⁾.

ويعد تراجع الإنفاق على الصحة فى الموازنة العامة المصرية مؤشراً على عدم قدرة السياسة المالية خلال الفترة محل الدراسة على مراعاة البعد الاجتماعى وبالتالى كان لهذه السياسة المتبعة خلال تلك الفترة أثرها السلبى على معدلات الفقر فى مصر، فمع تراجع الإنفاق على الصحة وزيادة تكلفة الخدمات الصحية الخاصة تفضل الطبقات الفقيرة إشباع الاحتياجات الغذائية عن رفع المستوى الصحى وهو ما يؤدي إلى زيادة انتشار الأمراض الخطيرة بين هذه الطبقات. يضاف إلى ذلك عدم العدالة فى تغطية التأمين الصحى للأفراد فى مصر. حيث تشير الدراسات ذات الصلة بأنه على الرغم من أن الفقراء هم الأكثر احتياجاً للتأمين الصحى إلا أنهم يشكلون الفئة الأقل تغطية بهذا النظام. حيث بلغت نسبة الأفراد من الطبقة الفقيرة الذين لديهم تأمين صحى حوالى 13.9% عام 2008، مقابل نسبة بلغت 47% بالنسبة للطبقات الغنية⁽²⁾.

المطلب الثالث

إعادة صياغة السياسات المالية للحد من ظاهرة الفقر فى مصر

إن الاهتمام بالبعد الاجتماعى أو العدالة الاجتماعية يجب أن يكون قائماً بصفة مستمرة عند واضعى السياسة المالية. فالسياسة المالية لا تهدف فقط إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادى مرتفعة أو تحقيق الاستقرار الاقتصادى، بل أن العدالة فى توزيع الدخول والثروات تعد هدفاً رئيسياً من أهداف السياسة المالية. وقد اتضح لنا من خلال دراسة السياسة المالية المصرية خلال الفترة 2001/2002 - 2011/2010 أن السياسة المالية التى تبنتها الحكومات المختلفة خلال

(1) د. طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر ومواجهتها خلال الفترة 1990 - 2000، مرجع سابق، ص: 328.
(2) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، أوضاع الفقراء فى مصر، التقرير الشهرى السنة (4)، العدد (39)، مارس 2010، ص 110.

تلك الفترة ورغم نجاحها فى تحقيق معدلات نمو اقتصادى مرتفعة بلغت عام 2007 / 2008 (7.2%)، إلا أنها لم تنجح فى ترجمة ذلك على المستوى الاجتماعى، حيث شهدت الفترة محل الدراسة ارتفاع ملحوظ فى معدلات الفقر نتيجة لارتفاع معدلات التضخم والبطالة والخلل الكبير فى سياسة الدعم ومنظومة الأجور والإنفاق على النواحي الاجتماعية.

لذلك يجب إعادة صياغة السياسة المالية فى مصر بما يحقق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والأهداف الاجتماعية للسياسة المالية، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال الآليات والإجراءات التالية:

- الحد من ارتفاع معدلات التضخم والبطالة.
- تحقيق العدالة فى توزيع الدخل والثروات.

الفرع الأول

الحد من ارتفاع معدلات التضخم والبطالة

أشرنا فيما سبق إلى أنه على الرغم من معدلات النمو الاقتصادى المرتفع التى حققها الاقتصاد المصرى خلال الفترة 2001-2011 إلا أن السياسة المالية لم تنجح فى السيطرة على معدلات التضخم والبطالة، حيث وصل معدل التضخم فى يونيو 2011 (11.8%) فى حين بلغ معدل البطالة فى نفس التاريخ 12%، وهو ما ترتب عليه زيادة فى معدلات الفقر فى مصر خلال تلك الفترة.

لذلك ولإعادة صياغة السياسة المالية خلال الفترة المقبلة بما يحول دون هذا الارتفاع فى معدلات التضخم والبطالة. يجب أن تسعى السياسة المالية إلى الحفاظ على التوازن بين تحقيق معدلات نمو اقتصادى مرتفع يمكن أن تستوعب حجم العمالة الداخلة لسوق العمل سنوياً، ومراعاة تحقيق العدالة الاجتماعية من ناحية أخرى وهو ما يمكن تحقيقه من خلال الآليات التالية:

أولاً: استخدام السياسة الضريبية للحد من ظاهرة التضخم خاصة إذا كانت ناتجة عن زيادة فى الطلب الكلى (وهو أكثر أنواع التضخم شيوعاً)، كما يجب التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية لتحقيق هذا الهدف.

ثانياً: تفعيل دور جهازى حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وجهاز حماية المستهلك، للحد من انتشار الممارسات الاحتكارية فى الأسواق المختلفة والذي يعد أحد الأسباب الرئيسية لارتفاع مستويات الأسعار خلال السنوات الأخيرة.

ثالثاً: العمل على زيادة معدلات التشغيل والتوظيف، وذلك من خلال قيام الدولة بمجموعة من المشروعات كثيفة العمالة يمكن توزيعها بشكل يخدم المناطق الجغرافية التى تعاني من ارتفاع معدلات البطالة والفقير.

رابعاً: إعادة صياغة السياسات المحفزة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة: وهو ما يمكن تحقيقه من خلال إنشاء كيان مؤسسى متخصص وحديث، يضمن لهذه المشروعات توفير التمويل اللازم بما فى ذلك الاستفادة من آليات رأس المال المخاطر، وإنشاء حاضنات أعمال وفقاً للنماذج العالمية، والتوسع فى التجمعات الإنتاجية، وحث رجال الأعمال من خلال اتفاقات تعاون وآليات فعالة لتبنى أفكار الشباب وتمويلها، وإيجاد برامج لربط المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالكيانات الكبيرة⁽¹⁾.

كما يجب أن يتم بسط وسرعة إنجاز تراخيص وتصاريح مزولة النشاط لهذه المشروع، وإعطاء تلك المشروعات الصغيرة والمتوسطة فرصة إبرام التعاقدات مع الحكومة وهيئاتها ومؤسساتها المختلفة وهو ما يحتاج إلى تعديل فى الأطر القانونية واللائحية الخاصة بإجراءات الترخيص ومزولة النشاط.

خامساً: إصلاح نظام التعليم والتدريب: يشهد العالم ثورة معلوماتية ومعرفية هائلة، والاقتصاد المصرى ليس بمعزل عن تلك الثورة. فالاقتصاد السوق واقتصاد المعلومات بشكل عام يحتاج إلى مستويات تعليمية ذات مهارات عالية وإنتاجية مرتفعة، فالمهارات العالية والإنتاجية المرتفعة هي التي تحقق الأجور المرتفعة التي توفر لصاحبها مستوى معيشى لائق. لذلك يجب العمل على تطوير وتحسين نوعية التعليم بما يواكب التطورات الكبيرة فى الاقتصاد وسوق العمل⁽²⁾.

(1) وزارة المالية، البيان المالى للموازنة العامة للدولة، 2011 / 2012.

(2) د. صابر بلول، السياسات الاقتصادية الكلية ودورها فى الحد من الفقر، مرجع سابق، ص:

ولما كانت مخرجات التعليم لا تقدم في كثير من الأحيان ما يتناسب مع سوق العمل، لذلك يجب العمل على وضع إستراتيجية قومية متكاملة للتدريب والتأهيل بما يتناسب وحاجة سوق العمل. وتترك هذه الإستراتيجية آثارها الإيجابية على رأس المال البشري من خلال رفع كفاءة ومهارات الداخلين لسوق العمل وزيادة معدلات إنتاجيتهم، وهو ما يعزز لديهم مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة في الحصول على فرص عمل مناسبة تكفل لهم ولأفراد أسرهم حياة كريمة. ويمكن في هذا الإطار الاستفادة من التجارب الناجحة في بعض الدول، ومراجعة فاعلية البرامج المقدمة ضمن الأطر المختلفة مثل صندوق التعليم الفني والتدريب المهني مع الاتحاد الأوروبي، وصندوق القوى العاملة، وبرنامج التدريب الصناعي، ومركز تحديث الصناعة، والصندوق الاجتماعي للتنمية والجمعيات والمؤسسات الأهلية العاملة في هذا المجال⁽¹⁾.

الفرع الثاني

تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروات

يعد هدف تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروات من أهم الأهداف التي تسعى إليها السياسة المالية إلى جانب هدف الاستقرار الاقتصادي. وعلى الرغم من أن مفهوم العدالة يتسم بالنسبية حيث يختلف من مجتمع لآخر، إلا أنه من المتفق عليه اقتصادياً أن العدالة في توزيع الدخل تعد أحد الأسباب الرئيسية للحد من ظاهرة الفقر. فتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة مع عدم العدالة في توزيع ثمار هذا النمو يؤدي إلى ترسيخ الفقر وزيادة معدلاته⁽²⁾. لذلك يجب أن تسعى السياسة المالية في مصر خلال الفترة القادمة إلى اعتماد الإجراءات التالية:

أولاً: زيادة اعتمادات البعد الاجتماعي في الموازنة العامة:

أشرنا في معرض حديثنا عن العلاقة بين السياسة المالية المطبقة في مصر خلال الفترة 2001-2011 ومعدلات الفقر في مصر، إلى أن التعليم والصحة

(1) وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، 2011 / 2012.
(2) د. صابر بلول، السياسات الاقتصادية الكلية ودورها في الحد من الفقر، مرجع سابق، ص:

باعتبارهما من أهم مخصصات البعد الاجتماعي لم يحظيا باعتمادات كافية فى الموازنة العامة المصرية خلال تلك الفترة وهو ما كان له أثراً سلبياً على معدلات الفقر، فقد انخفض الإنفاق على التعليم كنسبة من إجمالى الإنفاق العام من 20.7% عام 2001 / 2002 إلى 12.7% خلال العام المالى 2010/2011، كما انخفضت اعتمادات الصحة كنسبة من إجمالى الإنفاق العام من 8.9% عام 2001 / 2002 إلى 5% عام 2010 / 2011، وكنسبة من الناتج المحلى الإجمالى من 2.4% عام 2011 / 2002 إلى 1.7% عام 2007 / 2008.

لذلك وتصحيحاً لمسار السياسة المالية فى مصر خلال المرحلة المقبلة، خاصة بعد ثورة 25 يناير 2011 والتي كان أحد أسبابها الرئيسية سوء الأحوال الاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع، لا بد من أن تعتمد الحكومات القادمة إلى زيادة مخصصات التعليم والصحة فى الموازنة العامة للدولة للوصول بها إلى المعدلات الإقليمية والدولية، وهو يمكن من خلاله تحقيق مستوى معيشى مناسب للأسر الفقيرة ومحدودة الدخل. فبالإضافة للصحة الجيدة تزداد فرص العمل ويتحقق الدخل الذى يدفع عن الطبقات الفقيرة شبح الفقر. كما أن الإنفاق على التعليم والصحة هو استثمار فى رأس المال البشرى وهو ما يحقق تنمية وبالتالي رفع إنتاجية العامل وهو ما يترك أثراً إيجابياً على الاقتصاد القومى.

ثانياً: هيكلية السياسة الضريبية بما يحقق إعادة توزيع الدخل القومى لصالح الطبقات الفقيرة:

تعد السياسة الضريبية أحد أهم أدوات السياسة المالية التى تستخدم فى إعادة توزيع الدخل والثروات لصالح الطبقات الفقيرة فى المجتمع بما يحقق العدالة الاجتماعية، ويمكن إعادة هيكلية السياسة الضريبية فى المرحلة القادمة بما يضمن تحقيق العدالة فى توزيع الدخل من خلال الآليات الآتية:

1- تخفيف العبء الضريبى على الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل، وذلك من خلال رفع الحد الأدنى اللازم للمعيشة المقرر فى نطاق الضرائب على دخل الأشخاص الطبيعيين (5000 جنيه وفقاً للمادة (7) من القانون رقم 91 لسنة 2005) بما يتناسب والارتفاعات المتتالية والسريعة فى مستويات الأسعار تحقيقاً

لمستوى معيشى مناسب للأفراد. كذلك يجب مراعاة طبيعة الدخل المتأتى من العمل، نظراً لارتباطه بحياة الشخص القائم بالعمل وتعرضه للعديد من المخاطر، وذلك من خلال تقرير إعفاءات شخصية للدخل المتأتى من العمل فقط، وهو ما فعله المشرع الضريبي المصرى بالقانون رقم 11 لسنة 2013 المعدل للقانون رقم 91 لسنة 2005 والذى رفع المبلغ النقدي المعفى من حساب الضريبة على المرتبات وما فى حكمها من 4000 جنيهاً إلى 7000 جنيهاً تضاف إلى الحد الأدنى اللازم للمعيشة وقدره 5000 جنيهاً.

2- إعادة النظر فى قانون الضريبة العامة على المبيعات بما يضمن تخفيف العبء الضريبي على الطبقات الفقيرة الأكثر استهلاكاً وذلك من خلال إعفاء كافة السلع الأساسية من الضريبة، والانتقال بالضريبة بشكل واضح وصريح من ضريبة على المبيعات لضريبة على القيمة المضافة.

3- الحد من الإعفاءات الضريبية إلا ما كان منها مقررراً لاعتبارات الصالح العام أو حماية للطبقات الاجتماعية الفقيرة. لذلك يجب إعادة النظر فى قانون الضريبة على العقارات المبينة رقم 196 لسنة 2008، بما يسمح بإعفاء المسكن الخاص أو الوحيد للأسرة من الضريبة، مع وضع حد أقصى لإعفاء الوحدات المستغلة لأغراض السكن عند تعددها، فضلاً عن إعفاء الأنشطة التجارية والصناعية الصغيرة من الضريبة، وفى المقابل إخضاع المؤسسات التعليمية والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ والمبرات التي تهدف إلى تحقيق الربح للضريبة على العقارات المبينة.

4- إعفاء أصحاب الحرف البسيطة وكذلك أصحاب المنشآت الصغيرة من الضريبة على الدخل بصفة دائمة أو مؤقتة، بما يسهم فى تخفيف العبء الضريبي على الطبقات الاجتماعية ذات الدخل المحدود من ناحية، وتشجيع أصحاب الحرف والمشروعات الصغيرة على ممارسة النشاط والتوسع فيه وهو يمثل أهمية كبيرة للاقتصاد القومى من ناحية أخرى.

ثالثاً: إصلاح منظومة الأجور:

تعانى منظومة الأجور فى مصر من اختلالات كبيرة، فمن ناحية نجد أن

الإطار التشريعي واللاحق للأجور يتسم بالتعقيد الشديد، حيث يتوزع بين العديد من التشريعات واللوائح والقرارات الإدارية. من ناحية أخرى يتسم جدول الأجور والمرتبات بالثبات والجمود منذ عام 1978 وهو تاريخ صدور القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بالعاملين بالدولة والذي ألحق به جدول الأجور والمرتبات كجزء منه، وعلاجاً لهذا الجمود التشريعي، أصبح الأجر الشامل في مصر وخاصة فيما يتعلق بالقطاع الحكومي يضم الأجر الأساسي ويضاف إليه العديد من العلاوات والمكافآت والبدلات فيما يعرف بالأجر المتغير. ومع مرور الوقت أصبح الأجر المتغير يشكل الجانب الأكبر من بنود الأجور في الموازنة العامة للدولة، وهو الأمر الذي أدى إلى حدوث ما يشبه الفوضى التشريعية واللاحقية في نظام الأجور، ومن ثم صعوبة تحقيق العدالة التوزيعية حتى بين العاملين في ذات الدرجة الوظيفية⁽¹⁾.

فنظام الأجور في مصر يبرز تفاوتاً كبيراً بين القطاعات المختلفة بالإضافة إلى التفاوتات الشديدة في بنود البدلات والمكافآت والمزايا النقدية التي يحصل عليها موظفي الدولة، حيث تختلف تبعاً للجهة التي يعملون بها، ويرتبط بعضها بالإيرادات التي تحققها تلك الجهات، كما أن لبعض الجهات سلطات تقديرية فيما يتعلق بمنح المكافآت أو الحوافز دون البعض الآخر.

لذلك وإزاء هذا الخلل الكبير الذي يشوب منظومة الأجور في مصر، فإن إعادة صياغة السياسات المالية بما يحقق العدالة في توزيع الدخل في مصر خلال المرحلة المقبلة يتطلب ضرورة إصلاح تلك المنظومة بكافة جوانبها من خلال صياغة منظومة عادلة ومبسطة ومتكاملة للأجور في مصر، تؤمن مستوى معيشي مناسب ولامق للفرد، مع ارتباط ذلك بالكفاءة والإنتاجية وجودة المنتج والقدرة على المنافسة وفقاً للمعايير الدولية في هذا الشأن.

ولما كان مطلب العدالة الاجتماعية أحد المطالب الأساسية لثورة 25 يناير 2011، فقد بدأت حكومات ما بعد الثورة إعادة النظر في منظومة الأجور من خلال رفع الحد الأدنى للأجور وتبني سياسة تحديد حد أدنى وحد أقصى للأجور.

(1) أ. إيناس زكريا، نحو سياسة متكاملة للأجور في مصر، آراء في السياسة العامة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، العدد (1)، مايو 2011، ص 1 - 4.

فقد وصل الحد الأدنى للأجور نظرياً في مصر بالنسبة للعاملين في القطاع الحكومي وقطاع الأعمال العام قبيل ثورة 25 يناير 2011 حوالي 400 جنيه، وعلى أثر الثورة صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 997 لسنة 2011، والذي بمقتضاه تم منح جميع العاملين بالحكومة والهيئات الاقتصادية والعامه حافز إثابة لا يقل عن 200% بدلاً من 75% من الأجر الأساسي، وهو ما ترتب عليه زيادة الحد الأدنى للأجر الشامل للعاملين بالحكومة إلى 684 جنيهاً شهرياً، اعتباراً من أول يوليو 2011⁽¹⁾.

كذلك وفي 18 سبتمبر 2013 وأثناء كتابة تلك السطور، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء بتحديد الحد الأدنى للأجور للعاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام بـ 1200 جنيه شهرياً، على أن يبدأ تطبيق القرار اعتباراً من أول يناير 2014.

غير أنه رغم هذه المحاولات الحميدة لرفع الأجور تحقيقاً للعدالة الاجتماعية في مصر، إلا أن هذه المحاولات لا تسير وفق آلية قانونية وفنية مدروسة تكفل بشكل متكامل إصلاح منظومة الأجور في مصر، فزيادة الحد الأدنى للأجور وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء يتضمن رفع الأجر الإجمالي أو الشامل إلى 1200 جنيه في حين أن علاج منظومة الأجور تحتاج إلى تعديل تشريعي ليكون تحديد الحد الأدنى وفقاً للأجر الأساسي وليس الأجر الشامل. كذلك ونظراً لأن إجمالي الأجر المتغير في مصر يمثل حوالي 78% من إجمالي الأجر مقابل 22% للأجر الأساسي في القطاع الحكومي، لذلك فإن تطبيق الحد الأدنى للأجور بهذه الصيغة لا يحقق العدالة بين العاملين كما أنه لن ينعكس على استحقاقات الضمان الاجتماعي للعاملين عند بلوغ سن التقاعد.

كذلك فإن القرار الصادر من رئيس مجلس الوزراء بتحديد الحد الأدنى للأجور عند 1200 جنيه شهرياً، لم يتطرق إلى مسألة الحد الأقصى للأجور، أو تبنى نظام عادل لمستويات الأجور يحقق العدالة في التوزيع ويقضى على التفاوت الكبير بين الأجور والذي ساد لعقود طويلة. كما أن قرار رئيس مجلس الوزراء لم يحدد قواعد وآليات تطبيق هذا الحد للحفاظ على الفروق المالية بين الدرجات

(1) وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، 2011 / 2012.

الوظيفية المختلفة، فضلاً عن عدم تحديده لطرق تمويل هذه الزيادات في ظل الظروف الاقتصادية والمالية الصعبة التي تمر بها الدولة والعجز الكبير في الموازنة العامة للدولة.

يضاف إلى كل ما تقدم أن سياسات الحكومة وقراراتها لم تتطرق إلى أجور العاملين في القطاع الخاص، حيث أن إصلاح منظومة الأجور تحتاج إلى إعادة هيكلة كاملة للأجور في القطاع العام والقطاع الخاص، خاصة وأن الإحصائيات تشير إلى أن نسبة المشتغلين بأجر في القوى العاملة بلغت حوالي 60.9% عام 2009، بينهم حوالي 40.6% في القطاع الحكومي، في حين يمثل القطاع الخاص حوالي 27%. وتمثل الأجور حوالي 72% من مجموع دخل الأسر في عام 2008 / 2009. كما تمثل الأجور 44.4% من إجمالي دخل الفقراء خلال نفس العام⁽¹⁾.

لذلك يمكن القول بأن إصلاح منظومة الأجور في مصر تتطلب ضرورة التخلص من الوضع القائم لتحديد الأجور والذي جاء نتيجة تراكمات تشريعية ولائحية، والتي خلقت غموضاً كبيراً حول الأجور في مصر، بل أن هذه التراكمات والتعقيدات التشريعية واللائحية ترتب عليها صعوبة تحقيق العدالة في توزيع الأجور أو استخدام تلك الأجور كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، مع الاتجاه نحو بناء نظام عادل ومتكامل للأجور يقوم على محاور ثلاث: الأجور، والأسعار، والإنتاجية⁽²⁾.

ويمكن بناء هذه المنظومة المتكاملة للأجور في مصر من خلال مجموعة من الإجراءات والآليات، يمكن إبراز أهمها فيما يلي:

1- ضرورة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني متمثلة في جمعيات أصحاب الأعمال من ناحية، والنقابات العمالية من ناحية أخرى، في تحديد الحد الأدنى للأجور، وأن يكون تقرير هذا الحد مقررًا بنسبة من الأجر الأساسي وبموجب قواعد

(1) د/ سمير رضوان وآخرين، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادي في مصر، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر سلسلة الأوراق البحثية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، مارس 2010، ص 1.

(2) د/ سمير رضوان وآخرين، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادي في مصر، مرجع سابق، ص 11.

قانونية صريحة وواضحة.

2- أن يتم تحديد حد أدنى للأجور على المستوى القومي عند مستويات متفاوت وفقاً لمتغيرات اقتصادية محددة أهمها: النشاط الاقتصادي، والتصنيف المهني أو المجموعة المهنية التي ينتمي إليها العامل، ونوع التعاقد (مؤقت، موسمي،...)، ومستوى المعيشة في المناطق الجغرافية المختلفة⁽¹⁾.

3- يجب الأخذ في الاعتبار عند تحديد الحد الأدنى للأجور في مصر كلا من مستوى الطلب داخل سوق العمل والتغيرات الحادثة في الأسعار وفقاً للرقم القياسي لأسعار المستهلكين. حيث تشير الخبرات الدولية إلى أنه في حالة ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلكين يرتفع الحد الأدنى للأجور بنفس النسبة.

4- عدم تجاوز الحد الأدنى للأجور 50% من المتوسط العام للأجور الشهرية في الاقتصاد القومي لضمان التزام أصحاب الأعمال به دون تسريح العمالة وبالتالي زيادة معدلات البطالة⁽²⁾.

5- ضرورة إعادة النظر بشكل دوري في الحد الأدنى للأجور على فترات متقاربة وفقاً للتغيرات في معدل التضخم السنوي وغيرها من المتغيرات الاقتصادية التي تؤثر على تكاليف المعيشة وهو ما يتفق ونظم الأجور الحديثة المعمول بها، حيث يشمل الأجر كل ما يتقاضاه العامل، ويزداد الأجر سنوياً بمعدل يتواءم مع المعدل العام للتضخم. وفي حالة العامل المتميز في أدائه فإنه يحصل على نسبة من الأجر كحافز يطبق فقط على العاملين المتميزين وليس كافة العاملين⁽³⁾.

رابعاً: إصلاح منظومة الدعم:

تُعد سياسة الدعم من السياسات ذات التاريخ الطويل في مصر، فقد بدأت مصر لأول مرة في الاعتماد على الدعم كإحدى الوسائل لدعم ومساندة الطبقات

(1) أ/ إنجي جمال الدين وآخرين، سياسات تحديد الحد الأدنى للأجور في دول العالم بالمقارنة مع السياسة المصرية ومقترحات التطوير، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، القاهرة، فبراير 2008، ص 48 - 50.

(2) أ/ إيناس زكريا، نحو سياسة متكاملة للأجور في مصر، مرجع سابق، ص 4.

(3) د/ سمير رضوان، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادي في مصر، مرجع سابق، ص 12.

الفقيرة منذ عام 1945، حيث تم اعتماد وتخصيص مبلغ 2 مليون جنيه في الموازنة العامة للدولة للدعم⁽¹⁾. وتطورت سياسة الدعم في مصر وزادت اعتماداتها لتصل إلى 111.2 مليار جنيه في موازنة عام 2010 / 2011 وهو ما يمثل حوالى 27.7% من إجمالي الإنفاق العام للدولة، وحوالى 8.1% من الناتج المحلى الإجمالى⁽²⁾.

إلا أنه على الرغم من هذه الاعتمادات الضخمة للدعم فى الموازنة العامة المصرية، فإنها لم تحقق التوزيع العادل للدخول والثروات بين طبقات المجتمع، بل أن تلك الاعتمادات لم تحقق لنسبة كبيرة من الأفراد الحد الأدنى من مستوى المعيشة المناسب، وهو ما يشير إليه بوضوح زيادة معدلات الفقر فى مصر من 16.7% عام 2001 / 2002 إلى 25.2% خلال عام 2010/2011 وفقاً لمعيار خط الفقر القومى. كما وصل معدل الفقر إلى أكثر من 42% وفقاً للمعايير الدولية المعتمدة (السكان ذوى الدخل الأقل من 2 دولار أمريكى يومياً) عام 2009/2008.

وقد أثبتت الدراسات ذات الصلة والسابق عرضها، أن أهم أسباب عدم تحقيق سياسة الدعم لهدفها الاجتماعى هو تسرب الدعم لغير مستحقيه خاصة دعم السلع التموينية ودعم المواد البترولية، وعدم وجود رقابة حازمة على السلع المدعومة مما يؤدي إلى تسرب الدعم للأغنياء على حساب الفقراء. لذلك يجب إعادة النظر فى منظومة الدعم لتلافى العيوب التى شابته خلال السنوات السابقة وهو ما يمكن تحقيقه بالاستعانة بالإجراءات التالية:

1- فى مجال دعم السلع التموينية، يجب إحكام الرقابة على السلع محل الدعم وعدم تهريبها إلى السوق السوداء، مع التوسع فى تطبيق نظام الدعم المرشد أو البطاقات التموينية التى تقوم على توزيع حصص محددة من السلع بأسعار مدعومة. مع ضرورة إحكام الرقابة على عملية توزيع السلع واستخراج البطاقات، فضلاً عن المراجعة الدورية لأصحاب البطاقات التموينية بشكل دورى

- (1) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، منظومة الدعم فى مصر، حقائق وآراء، التقرير الشهرى، السنة (6)، العدد (63)، مارس 2012.
- (2) تم حساب النسبة من واقع بيانات وزارة المالية الواردة فى البيان المالى للموازنة العامة للدولة لعام 2012 / 2013.

للتعرف على التطور فى حجم دخل الأسرة لمعرفة مدى أحقية صاحب البطاقة فى الحصول على الدعم المقرر فى ضوء الحد الأدنى من الدخل والمقرر للحصول على الدعم.

وفىما يتعلق بالدعم الموجه للخبز والذى بلغ حوالى 22.4 مليار جنيه فى عام 2010/2011 بما يمثل 68.5% من إجمالى دعم السلع التموينية و20% من إجمالى الدعم. فإن الدراسات ذات الصلة تؤكد أن الدعم الموجه للخبز لا يصل منه للفقراء إلا حوالى 35% فقط، فى حين يتسرب أكثر من 48% منه لأغنى 60% من المواطنين، كما يتسرب حوالى 17% منه على مستوى المؤسسات التسويقية ويرجع ذلك إلى أنه متاح لكافة الأفراد بغض النظر عن مستوى الدخل ودون تحديد للكميات الممكن شراؤها⁽¹⁾.

وإصلاح منظومة دعم الخبز نظراً لما يشكله هذا الدعم من أهمية خاصة لقطاع عريض من المجتمع المصرى، لابد من فصل عملية الإنتاج عن التوزيع وإلغاء الدعم فى مراحل الإنتاج وقصره فقط على التوزيع النهائى لرغيف الخبز حيث يتم تحرير أسعار كافة المدخلات فى إنتاج رغيف الخبز، على أن يقتصر الدعم على الرغيف النهائى الذى يباع بالسعر المدعوم لمستحقيه من خلال كوبونات أو بطاقات تمنح لمحدودى الدخل والفقراء. وهو ما يجد مجالاً للتطبيق تدريجياً بعد ثورة 25 يناير.

2- فى مجال دعم الطاقة (دعم المواد البترولية)، وهو من بنود الدعم الأكثر تسرباً إلى غير مستحقيه، حيث تطبق الدولة فى هذا المجال أسلوب الدعم العام للأسعار، بمعنى توفير السلع المدعومة بكميات غير محدودة بأسعار تقل عن أسعار السوق. وهو ما يترتب عليه ارتباط الدعم طردياً بالاستهلاك، ولما كان الأفراد ذوى الدخل المرتفع أكثر قدرة على استهلاك كمية أكبر من تلك السلع فإن معظم الدعم يذهب إلى الأغنياء وليس إلى الفقراء وهو ما يحقق نتيجة عكسية، حيث يزيد من الفجوة بين الطبقات فى المجتمع. لذلك يجب إتباع أسلوب كوبونات الدعم، بمعنى توزيع كوبونات ذات قيمة نقدية محددة على الطبقات المستهدفة من

(1) د. أمنية على، كفاءة وعدالة سياسة الدعم فى مصر، مرجع سابق، ص 164.

الدعم بما يسمح لها من الحصول على مجموعة السلع المدعومة عند نفس مستوى أسعار السوق.

مع ضرورة تحديد الفئات المستهدفة من الدعم بشكل دقيق حتى لا يتسرب الدعم إلى غير مستحقيه.

ويجد هذا الأسلوب صدى لدى الحكومات المصرية فيما بعد ثورة 25 يناير، حيث اتجهت سياسات تلك الحكومات فى محاولة للسيطرة على تسرب الدعم إلى غير مستحقيه من خلال دراسة رفع دعم الطاقة الموجه إلى الصناعة وبصفة خاصة المصانع كثيفة استخدام الطاقة وبشكل تدريجى.

من ناحية أخرى يتم حالياً تطبيق منظومة ميكنة توزيع المواد البترولية لضمان وجود رقابة فعالة على الدعم الموجه للمواد البترولية ووصوله إلى مستحقيه. وتتم هذه المنظومة بمرحلتين⁽¹⁾: المرحلة الأولى وتشمل حصر محطات البنزين والمستودعات وربطها بغرفة التحكم بالهيئة العامة للبترول، مع ميكنة دورة تداول الدولار والبنزين من مستودعات الوقود مروراً بشاحنات النقل ومحطات الوقود على مستوى الجمهورية من خلال إصدار كروت ذكية تضمن ضبط مرحلة توزيع المواد البترولية من مستودعات الوقود إلى محطات الوقود.

أما المرحلة الثانية: فتتمثل في إصدار كروت ذكية (كروت الكترونية) للمستهلك النهائي للوقود لمتابعة عملية تموين السيارات والمركبات بأنواعها المختلفة من محطات الوقود.

وتحقق المنظومة الإلكترونية لتوزيع المواد البترولية رقابة فعالة على عملية توزيع المواد البترولية (البنزين - الدولار) فى كافة مراحلها من مستودعات الوقود وحتى الاستهلاك النهائي وهو ما يضمن عدم تسريب أو تهريب هذه المنتجات، وبالتالي الرقابة على دعم الطاقة ومنع تسريبه لغير مستحقيه.

غير أن تطبيق تلك المنظومة يحتاج إلى تحديد قيمة الكوبونات التى تمنح

(1) وزارة المالية، أخبار وزارة المالية، متاح على الموقع الإلكتروني الآتى:

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/Pages/Home.aspx>.

لكل مستهلك، والقواعد التى يتحدد وفقاً لها مدى حاجة الفرد من الوقود (بنزين أو سولار)، وكذلك سعر البيع بعد تجاوز الكمية المدعومة من الوقود، وهو ما يشوبه الكثير من الغموض وعدم الشفافية حتى كتابة هذه السطور.



كلية الحقوق
جامعة القاهرة



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في الحد من ظاهرة الفقر. التي تعد إحدى التحديات الهامة التي تواجه حكومات العديد من الدول وبصفة خاصة الدول النامية. فوفقاً للتقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2012، فقد بلغت نسبة الفقر في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بدلالة أسعار الدولار في عام 2005 حوالي 17%، مقابل نسبة 39% في دول منطقة شرق آسيا والمحيط الهادي، و73% في دول منطقة أفريقيا جنوب الصحراء.

غير أنه فضلاً عن ارتفاع معدلات الفقر في العديد من الدول فإن هذه المؤشرات تعبر عن فقر الدخل وهو مكون واحد من مكونات الفقر، يضم إلى جانبه الفقر والحرمان من التعليم والصحة والمستوى المعيشي اللائق والحريات.

ولاشك في أن تفشى الفقر بمعناه الواسع وعدم المساواة في توزيع الدخل والثروات وعدم تكافؤ الفرص، وما ينتج عنه من زيادة حدة الفجوة بين الطبقات في المجتمع يلعب دور سلبياً ليس فقط على المستوى الاجتماعي، بل أيضاً على المستوى الاقتصادي من خلال الاضطرابات الاجتماعية والحد من مساهمة هذه الفئة الفقيرة في جهود التنمية.

لذلك وتجنباً للآثار السلبية للفقر على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، تسعى الدول إلى القضاء على هذه الظاهرة أو الحد من تفاقمها بوسائل متعددة، ومن أهم الأدوات التي تلجأ إليها الدول للحد من ظاهرة الفقر هي السياسة المالية. فالسياسة المالية يمكنها أن تلعب دوراً هاماً في الحد من ظاهرة الفقر بفضل أدواتها المالية المتعددة التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على معدلات الفقر.

وقد عرضنا في هذه الدراسة للسياسة المالية وأدواتها وأهدافها ومدى العلاقة التي تربطها بمسببات ظاهرة الفقر وبالتالي الدور الذي يمكن أن تقوم به في الحد من هذه الظاهرة. كما أنهينا الدراسة بدراسة خاصة للحالة المصرية، تناولنا من خلالها معالم السياسة المالية المطبقة في مصر خلال الفترة 2001/2002 - 2010/2011، وما مدى تأثير تلك السياسة على معدلات الفقر في مصر خلال تلك الفترة. وقد انتهينا من خلال دراستنا لهذا الموضوع (دور السياسة المالية في

الحد من ظاهرة الفقر) إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها فيما يلي:

1- تشكل ظاهرة الفقر إحدى الظواهر الخطيرة التي تواجه العديد من دول العالم المتقدمة والنامية، وإن اختلفت أبعادها الاجتماعية والاقتصادية من دولة لأخرى. حيث تتفشى هذه الظاهرة بشكل كبير في الدول النامية والأكثر فقراً، وهو ما يدل عليه ارتفاع معدلات الفقر لتصل إلى حوالي 73% في دول منطقة أفريقيا جنوب الصحراء.

2- ظاهرة الفقر من الظواهر التي تترك آثاراً سلبية كبيرة على المستوى الاجتماعي تتمثل في تدنى مستوى معيشة الفقراء وحرمانهم من أبسط المقومات الأساسية لحياة الإنسان من غذاء وماء نظيف وصحة وتعليم وسكن ملائم وهو ما يمكن أن يقود في النهاية إلى اضطرابات اجتماعية وسياسية خطيرة. كما تترك هذه الظاهرة أثرها السلبي على المستوى الاقتصادي من خلال ضعف إنتاجية هذه الطبقات الفقيرة بسبب نقص التعليم أو الأمية وانتشار الأمراض وتدنى مستوى معيشتهم.

3- انطلاقاً من الآثار السلبية التي تحدثها ظاهرة الفقر على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، يبرز دور السياسة المالية بأدواتها المتعددة (إنفاق عام - سياسة ضريبية - موازنة عامة) في الحد من هذه الظاهرة وتفاقمها. وتتوقف فاعلية السياسة المالية في الحد من ظاهر الفقر على مدى تحقيقها للأهداف التي يسعى إليها الاقتصاد القومي والتي تعد أهدافاً للسياسة المالية وهي ضبط التضخم من خلال السيطرة على الارتفاعات العامة في مستويات الأسعار، وتحقيق التشغيل الكامل أو العمالة الكاملة وهو ما يحقق في النهاية هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي، هذا فضلاً عن السعي نحو تحقيق النمو الاقتصادي أو التنمية الاقتصادية وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروات في المجتمع.

4- إن نجاح السياسة المالية في الوصول إلى معدلات نمو اقتصادي مرتفعة إلى جانب السيطرة على التضخم والبطالة والتوزيع العادل للدخل بين الأفراد في المجتمع، أي توزيع ثمرات النمو بطريقة عادلة، يترك أثره الإيجابي على

ظاهرة الفقر من خلال الحد من ارتفاع معدلات الفقر. أما فشل السياسة المالية في تحقيق الأهداف السابقة يترك أثره السلبي على ظاهرة الفقر من خلال ارتفاع نسبة السكان تحت خط الفقر.

بل أن النمو الاقتصادي وإن كان أداة قوية للحد من الفقر بل والقضاء عليه، بما يحققه من زيادة في الإنتاج وتوسيع في الفرص والخيارات وزيادة في الدخل، إلا أن هذه النتيجة تحتاج إلى ضرورة ارتباط زيادة معدلات النمو الاقتصادي بالعدالة في توزيع عائدات هذا النمو، فالنمو الاقتصادي أداة هامة وضرورية للحد من الفقر ولكن يجب أن توزع عائداته بطريقة عادلة بحيث تصيب بصفة أساسية الطبقات الفقيرة في المجتمع لذلك يجب أن تتكامل سياسات النمو الاقتصادي وسياسات توزيع الدخل.

5- بدراسة انعكاسات السياسة المالية على معدلات الفقر في مصر خلال الفترة 2002/2001 - 2011/2010 (عشر سنوات)، توصلنا إلى أن السياسات المالية التي طبقت في هذه الفترة نجحت في زيادة معدلات النمو الاقتصادي في مصر من 3.2% خلال العام المالي 2001 / 2002 ليصل إلى 7.2% خلال العام المالي 2007/2008 قبل أن ينخفض على أثر الأزمة المالية العالمية إلى 4.7% عام 2008 / 2009، ثم إلى 1.9% على أثر ثورة 25 يناير 2011 وما تبعها من اضطرابات أمنية وسياسية أثرت على معظم المؤشرات الاقتصادية في مصر.

6- رغم نجاح السياسة المالية في مصر خلال الفترة محل الدراسة في تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة إلا أنها فشلت في السيطرة على معدلات التضخم والبطالة، حيث ارتفع معدل التضخم من 2.7% عام 2001 / 2002 إلى 11.8% عام 2010 / 2011 بل أنه وصل إلى 20.2% عام 2007 / 2008، كما ارتفعت معدلات البطالة من 9.2% عام 2001 / 2002 إلى حوالي 12% عام 2010/2011، ولاشك في أن هذه المعدلات المرتفعة تركت أعباء معيشية كبيرة وثقيلة على الأفراد خاصة الطبقات الفقيرة أو محدودة الدخل.

7- إلى جانب معدلات البطالة والتضخم المرتفعة في مصر خلال الفترة محل الدراسة، فإن توجه السياسة المالية إلى الإنفاق على البعد الاجتماعي شابه العديد

من العيوب والأخطاء. فعلى الرغم من ارتفاع اعتمادات الدعم فى الموازنة العامة المصرية من 5.8 مليار جنيه عام 2001 / 2002 إلى 111.2 مليار جنيه عام 2010 / 2011، إلا أن هذه الاعتمادات لم تؤتى ثمارها خلال تلك الفترة بسبب عدم وجود ضوابط قانونية وفنية تحكم هذه المنظومة، الأمر الذى ترتب عليه عدم ذهاب الدعم إلى مستحقيه. بل أن نسبة استفادة الأغنياء من الدعم تعادل أضعاف نسبة استفادة الفقراء من هذا الدعم وفقاً للعديد من الدراسات ذات الصلة، خاصة فى دعم المواد البترولية.

يضاف إلى ذلك الخلل الكبير الذى تعاني منه منظومة الأجور فى مصر، وعلى الرغم من أهمية الأجور بالنسبة لأفراد المجتمع بصفة عامة وللفقراء بصفة خاصة، حيث تبلغ نسبة المشتغلين بأجر فى مصر حوالى 60.9% فى عام 2009، كما تمثل الأجور حوالى 72% من إجمالى دخل الأسر فى مصر فى عام 2008 / 2009، وتمثل حوالى 44.4% من إجمالى دخل الفقراء فى مصر خلال نفس العام. فمن ناحية، نجد أن الأجور فى مصر تعاني من التفاوت الكبير فى إجمالى الأجر الشامل الذى يتقاضاه العاملون لشاغلي نفس الدرجة الوظيفية فى الجهات المختلفة، بل أحياناً داخل نفس الجهة الواحدة وذلك بسبب اختلاف هياكل الحوافز والبدلات والمزايا وغيرها من أنواع الأجر المتغير الذى يمثل أضعاف الأجر الأساسى. ومن ناحية أخرى تعاني منظومة الأجور من التعقيد الشديد بسبب جمود جدول المرتبات الأساسية وتناثر التشريعات واللوائح والقرارات المنظمة للأجور.

كذلك شهدت الفترة محل الدراسة تراجع معدلات الإنفاق على التعليم والصحة باعتبارهما من بنود الإنفاق على البعد الاجتماعى، حيث انخفض الإنفاق على التعليم كنسبة من إجمالى الإنفاق العام من 20.7% عام 2001 / 2002 إلى 12.7% عام 2010 / 2011، كما انخفض الإنفاق على الصحة كنسبة من إجمالى الإنفاق العام من 8.9% إلى 5% خلال نفس الفترة. كذلك بلغ معدل الإنفاق على الصحة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى حوالى 2.3% وهو معدل متدنٍ على المستوى الإقليمى والدولى ولا يفى حتى بالمعايير التى وضعتها منظمة الصحة العالمية.

8- كل هذه المؤشرات المترتبة على السياسة المالية، المطبقة فى مصر

خلال الفترة 2001/2002 - 2010 / 2011 والمذكورة في البند السابق، انعكست بشكل كبير على معدلات الفقر في مصر والتي شهدت ارتفاعاً ملحوظاً خلال تلك الفترة. فوفقاً لمعيار خط الفقر القومي ارتفعت معدلات الفقر في مصر من 16.7% عام 1999 / 2000 إلى 25.2% عام 2010 / 2011. ووفقاً لمعيار خط الفقر المدقع (خط الفقر الغذائي)، ارتفعت أيضاً معدلا الفقر من 2.9% عام 1999 / 2000 إلى 4.8% عام 2010 / 2011. كذلك ووفقاً للمعايير الدولية ارتفع نسبة السكان ذوى الدخل الأقل من 2 دولار يومياً في مصر من 39.5% عام 1999 / 2000 إلى 42% عام 2008 / 2009. وهو ما يعكس بوضوح أثر السياسات المالية المطبقة بأبعادها السالف الإشارة إليها على ظاهرة الفقر في مصر.

9- لذلك يجب إعادة صياغة السياسة المالية في مصر بما يحقق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للسياسة المالية⁽¹⁾. وهو ما يمكن تحقيقه من خلال السيطرة على معدلات التضخم والبطالة من خلال مجموعة من الآليات والإجراءات يأتي على رأسها الحد من الاحتكارات والممارسات الاحتكارية، والعمل على زيادة معدلات التشغيل والتوظيف، وإعادة صياغة السياسات المحفزة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وإصلاح نظام التعليم والتدريب.

من ناحية أخرى، يجب أن تسعى السياسة المالية في مصر إلى تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروات وهو ما يمكن تحقيقه من خلال مجموعة من الآليات أهمها: زيادة الإنفاق على البعد الاجتماعي وتوجيه تلك الاعتمادات بما يحقق العدالة الاجتماعية، وإعادة هيكلة السياسة الضريبية بما يحقق إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة، وإصلاح منظومة الأجور من خلال صياغة منظومة عادلة ومبسطة ومتكاملة للأجور في مصر، وإصلاح منظومة الدعم بما يضمن وصول الدعم إلى مستحقيه تحقيقاً للعدالة الاجتماعية.

(1) راجع بالتفصيل، المطلب الثالث من المبحث الثالث من هذه الدراسة.



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- د/ أحمد جامع، التخطيط الشامل للتنمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد الثاني، يوليو 1967.
- د/ أحمد جامع، النظرية الاقتصادية، الجزء الأول، التحليل الاقتصادي الجزئي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- د/ أحمد جامع، علم المالية العامة، الجزء الأول، فن المالية العامة، دار النهضة العربية، 1970.
- د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون تاريخ.
- د/ أحمد محمد عبد العظيم، التأثيرات المتبادلة بين السياسة المالية وسياسة الاستثمار في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، بدون تاريخ.
- البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم، 2012 .
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر طبقاً لبيانات الدخل والإنفاق والاستهلاك، 2010/ 2011.
- د/ السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- د/ السيد عبد المولى، النظم النقدية والمصرفية، مع دراسة خاصة للنظام النقدي والمصرفي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- د/ السيد عطية عبد الواحد، الاتجاهات الحديثة في العلاقة بين السياسة المالية والنقدية مع إشارة خاصة لمصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

- د/ السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.
- د/ السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م.
- د/ أمنية حلمي، كفاءة وعدالة سياسة الدعم، مجلة مصر المعاصرة، العدد (420)، أبريل 2006.
- أ/ إنجي جمال الدين وآخرين، سياسات تحديد الحد الأدنى للأجور في دول العالم بالمقارنة مع السياسة المصرية ومقترحات التطوير، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، القاهرة، فبراير 2008.
- أ/ إيناس زكريا، نحو سياسة متكاملة للأجور في مصر، آراء في السياسة العامة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، العدد (1)، مايو 2011.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية، 2011 .
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية، 2013 .
- د/ جاسم بن ناصر، السياسة المالية في تطورها التاريخي - مع دراسة خاصة عن السياسة المالية والتنمية الاقتصادية في دولة قطر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1996، ص 72.
- د/ حامد عبد المجيد دراز، د/ سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002م.
- د/ حمدي عبد العظيم، السياسات المالية والنقدية، دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الإسلامي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007 .
- د/ رفعت المحجوب، المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- د/ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

- د/ زين العابدين ناصر، المالية العامة، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1993م.
- د/ زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، مطبعة المعرفة، القاهرة، بدون تاريخ.
- د/ سعاد سالكي، دور السياسة المالية فى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة بعض دول المغرب العربي، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2010/ 2011.
- د/ سمير رضوان وآخرين، سياسات الأجور والإصلاح الاقتصادى فى مصر، ورقة بحثية مقدمة فى مؤتمر سلسلة الأوراق البحثية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصرى، مارس 2010.
- د/ صابر بلول، السياسات الاقتصادية ودورها فى الحد من الفقر، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (25) العدد الأول، 2009.
- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012.
- د/ طارق محمد فاروق، الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي فى مصر ومواجهتها خلال الفترة 1990 - 2000، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2003.
- د/ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية الإسكندرية، 1982.
- د/ عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة - القسم الأول، النفقات العامة، نهضة مصر، القاهرة، 1964.
- د/ عبد الحميد محمد القاضي، اقتصاديات المالية العامة والنظام المالى فى الإسلام، بدون ناشر، الإسكندرية، 1980.
- د/ عبد الرحمن يسري، تطور الفكر الاقتصادي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1997م.
- د/ عبد الكريم صادق بركات، ود/ حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة،

- مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية، بدون تاريخ.
- د/ عبد الكريم طيار، دور الجهاز النقدي والمصرفي في إطار السياسة المالية في سورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974.
- د/ عبد الله عطوى، السكان والتنمية البشرية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، 2004.
- د/ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1965.
- د/ فاطمة إبراهيم خلف، السياسة المالية والفساد الإداري والمالي - دراسة تطبيقية في مصر للمدة 1980 - 2008، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية ، المجلد 14 ، العدد (7)، سنة 2011.
- د/ كامل بكري، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1980.
- د/ كريمة محمد الزكي، أثار سياسة صندوق النقد الدولي على توزيع الدخل القومي من خلال الخدمات الاجتماعية الأساسية، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2004.
- د/ محمد إبراهيم محمود وأحمد الشافعي، سياسة الإعفاءات الضريبية في ظل قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005 وأثرها على التنمية الاقتصادية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- د/ محمد المرعشلي، في واقع السياسة الاقتصادية الدولية المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1987.
- د/ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1962.
- د/ محمد زكي الشافعي، التنمية الاقتصادية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- د/ محمد عبد العزيز عجيب، د/ محمد على الليثي، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بدون تاريخ.

- د/ محمد محمود محمد، مشكلة الدعم بين اعتبارات السياسة المالية ومتطلبات الاقتصاد القومي في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1991.
- د/ محمود حسين الوادي، د/ زكريا أحمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار الميسرة، عمان، 2000.
- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار - مجلس الوزراء المصري، أوضاع الفقراء في مصر، التقرير الشهري، السنة (4)، العدد (39)، مارس 2010.
- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، منظومة الدعم في مصر، حقائق وآراء، التقرير الشهري، السنة (6)، العدد (63)، مارس 2012.
- د/ مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، 2006/2005.
- د/ مصطفى أحمد حامد رضوان، الفقر في ظل العولمة - دراسة نظرية وتطبيقية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2010.
- د/ مصطفى حسين مصطفى سليمان، المالية العامة، دار المستقبل، عمان، 1990.
- د/ هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية، دراسة مقارنة بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر، الجلال للطباعة، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006.
- وزارة المالية، أخبار وزارة المالية، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: <http://www.mof.gov.eg/Arabic/Pages/Home.aspx>
- وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، 2011/2012.
- ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

-AJILI W., La gestion de la dette publique selon les

approches économique, Institutionnelle et financière. Application à une petite économie en développement, La Tunisie, Thèse, université Paris IX, 2007.

-BELTRAME P., La fiscalité en France 14^{em} éd., Hachet supérieur, Paris, 2008/2009 .

-Commission Européenne, Pauvreté et exclusion sociale, Rapport, décembre 2010.

-EGSET W., et SLETTEN P., La Pauvreté en Haïti, Port – au – Prince, Haïti, Juin 2005.

-FONDATION Caritas-France, La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Asbi pour la Solidarité, Novembre 2010.

-FONTANEABU D., Fiscalité et investissement, P.U.F., Paris, 1972.

-GIVANNI L., et LIBERATI P., Impacts des politiques sur La pauvreté – définition de La pauvreté, FAO, Janvier 2006.

-HUART F., Economie des finances publiques, DUNOD, Paris, 2012.

-JOURDAN V., Pauvreté et la population active en France – Définition, Caractéristiques, Dynamique, thèse, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2009.

-KPODAR K., Développement Financier, Instabilité Financière et croissance économique: Implication pour La réduction de La pauvreté, Thèse, Université D'Auvergne-

Clermont 1, 2006.

- MABURUI R., Politique de réduction de la pauvreté en Post- Conflit- cas du Rwanda, thèse, Université d'Auvergne- Clermont- Ferrand 1, 2006.
- MATTHIEU .M., Politique budgétaire, Disponible sur le site Internet Suivant, Http: //www. Melchoir. fr/politique budgétaire 39392.0.html.
- PADAYACHY R., Mesures de la Pauvreté à L'ile Maurice, Thèse, Université Paris 1 , 2008.
- PIERRE PATTAT J., Monnaie, Institutions Financières et Politiques monétaires, 4^e éd.,. Economica, Paris, 1987.
- SLOMAN J., et ALISON W.,. Principes d'économie, 7^{em} éd. , P.E.F, Paris, 2011.
- The World Bank, World development indicators, 2014.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة



كلية الحقوق
جامعة القاهرة