وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

الجامعة المستنصرية

كلية الادارة والاقتصاد

قسم الاقتصاد

سياسات مالية

المرحلة الثالثة

الدراسات الصباحية والمسائية

اولاً:مفهوم السياسة المالية

1-تعريف السياسة المالية

يعكس مفهوم السياسة المالية تطلعات واهداف المجتمع الذي تعمل فيه ، فقد استهدف المجتمع قديما اشباع الحاجات العامة وتمويلها من موارد الموازنة العامة ومن ثم ركز الاقتصاديون جل اهتمامهم على مبادئ الموازنة العامة وضمان توازنها ، ولما كان اختيار الحاجات العامة المطلوب اشباعها يتطلب من المسؤولين اتخاذ قرارات، وان هذه القرارا قد تحدث اثار متعارضة احيانا فتثير مشكلة كيفية التوفيق بين هذه الاهداف المتعارضة وتحقيق فعاليتها على نحو مرغوب، وفي ضوء تلك التوفيقات والتوازنات يتكون اساس ومفهوم السياسة المالية.

يفيض الفكر المالي بتعريفات مختلفة لمفهوم السياسة المالية نسوق بعضها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر الاتي:

1.انها مجموعة السياسات المتعلقة بالايرادات العامة والنفقات العامة بقصد تحقيق اهداف محددة.

2. انها سياسة استخدام ادوات المالية العامة من برامج الانفاق والايرادات العامة وادارة الدين، لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج الوطني، التشغيل، الادخار، الاستثمار، والعدالة الاجتماعية، وذلك من اجل تحقيق الاثار المرغوبة وتجنب الاثار غير المرغوبة فيها على كل من الدخل والناتج ومستوى التشغيل وغيرها من المتغيرات الاقتصادية.

3. مجموعة من الاساليب والقواعد والاجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة لادارة النشاط المالي لها بأكبر كفاءة ممكنة، لتحقيق مجموعة من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال فترة زمنية محددة.

وقد تطور هذا المفهوم حسب الدور الذي كانت تمارسه الدولة في النشاط الاقتصادي، فقد كانت السياسة المالية سياسة محايدة في المرتكزات الفكرية الكلاسيكية، ولكن بعد ظهور النظرية العامة الكينزية بعد أزمة الكساد العظيم 1929، اذ عُدّ كينز ان السياسة المالية فعالة ويمكن من خلالها تحقيق الاستقرار المالي والحد من الكساد , بالتنسيق مع السياسة النقدية، وان هذا التطور في دور الدولة المالي انعكس على مفهوم السياسة المالية واصبحت السياسة المالية سياسة متدخلة. اذ تم التركيز على الأدوات المالية التي يمكن من خلالها زيادة حجم الإنفاق العام، والتأثير على حجم الطلب الكلي، فكلما ازداد حجم الطلب الكلي دفع المنتجين لزيادة حجم التوظيف من العمالة ورأس المال والمواد الأولية، الأمر الذي يؤدي لزيادة الإنتاج وزيادة حجم الدخل الوطني.

2-مفهوم السياسة المالية من وجهة نظر المدرسة الكلاسيكية.

ان الفكر الكلاسيكي يرتبط بأفكار بعض الاقتصاديين أمثال ادم سمث وجون استيوارت ميل وريكاردو، ويرى أولئك الاقتصاديين ان اليد الخفية Invisible Hand وألية السوق قادرة بمفردها على توجيه الموارد الاقتصادية نحو استخداماتها المثلى وتحقيق التوازن التلقائي بين الطلب الكلي والعرض الكلي وتحقيق الدخل التوازني على مستوى الاقتصاد القومي دون حاجة الى تدخل الحكومة.

ويخلص الكلاسيك الى ضرورة استبعاد الدولة من التدخل في النشاط الاقتصادي الا في اضيق الحدود مثل القيام بالانفاق على بعض السلع والخدمات العامة مثل الامن والدفاع والعدالة وبعض مشروعات البنية الاساسية التي لايقدم عليها الافراد لعدم ربحيتها هذا بالاضافة الى ضرورة مراعاة الحياد المالي لنشاط الدولة وذلك فيما يتعلق بالانفاق الحكومي والضرائب بحيث يتم دائماً تحقيق التوازن الحسابي بجانب الموازنة العامة للدولة (تساوي النفقات والايرادات).

وعلى اساس ذلك يعرف الكلاسيكيون السياسة المالية بأنها: "عملية تغيير حجم الإنفاق الحكومي، أو الإيراد العام؛ لخلق توازن حسابي بينهما، وذلك في حالة عدم التوازن بين جانبي الميزانية العامة للدولة، أو بالأحرى عند وجود تباين بين حجم النفقات العامة وحصيلة إيرادات الدولة، تقوم الدولة بتغيير أحد جانبي الميزانية لغرض خلق التوازن بينهما يلاحظ من خلال التعريف السابق تركيز الكلاسيكيين على تحقيق التوازن المالي من خلال السياسة المالية، حيث نادوا بتخفيض الإنفاق العام بشكل مستمر، كي لا تقع الدولة في حالة العجز، كما رأوا أن لجوء الحكومة للاقتراض العام من الجمهور يجب أن يكون نادراً ومحصوراً بعدد من الحالات الاستثنائية كتمويل الإنفاق العسكري، وتنفيذ المشروعات التي لا يقدم عليها الأفراد مثل مشاريع الخدمات، وتمويل النفقات الاستثنائية غير المتوقعة مثل المواسم الرديئة والكوارث.

3-مفهوم السياسة المالية من وجهة نظر المدرسة الكينزية.

بعد أن سادت النظرية الكلاسيكية لفترة طويلة من الزمن و ما أملته على السياسة المالية من دور محدود و قاصر، فإن التطورات الكبيرة السياسية و الاقتصادية التي أحاطت بالعالم في الثلاثينات و الأربعينات من القرن الماضي، متمثلة في الكساد العالمي والحرب العالمية الثانية أدت إلى تغيير بعض المفاهيم في الدول الرأسمالية، حيث بدأت الدعوة إلى المزيد من التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية في محاولة للحد من الآثار المترتبة عن هذه الظروف. أوضح كينز أن الاقتصاد القومي لا يتصف بالتصحيح الذاتي دائماً، فالقوة التصحيحية التلقائية تتسم بالضعف، كما أن الاقتصاد القومي أساساً غير مستقر، ومن ثمَّ فالتدخل الحكومي ضرورة لا مفر منها للتأثير على المستوى العام للنشاط الاقتصادي و تصحيح الخلل في آليات السوق، وذلك من خلال تعديل الحكومة لوضعها المالي أي الانتقال بدور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة.

ومنه كانت النظرية الكينزية نقطة تحول في الفكر الاقتصادي والسياسة المالية، وقد بدأ التحليل الكينزي بنقد التحليل التقليدي و رفض قانون ساي للأسواق الذي يتضمن أن العرض يخلق الطلب المساوي له و تلقائية التشغيل الكامل، وخلص التحليل الكينزي إلى أن مستوى التشغيل و الإنتاج إنما يتوقف على الطلب الكلي الفعال، وأن الطلب لا يتحدد تلقائياً عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل لموارد المجتمع الإنتاجية.

ووفقاً للتحليل الكينزي، فإن توازن التشغيل الكامل لا يتحقق تلقائياً كما تذهب إليه النظرية التقليدية، وإنما قد يتحقق التوازن عند مستوى أقل من التشغيل الكامل، وبالتالي يخلص التحليل الكينزي إلى أن الانحراف عن التشغيل الكامل هو الوضع المعتاد في النظام الاقتصادي، بمعنى أن هناك قدر من البطالة الإجبارية تظهر في سوق العمل. و نتيجة لكل هذا تخلت السياسة المالية عن قواعدها التقليدية (سالفة الذكر) واتخذت مفهوماً وظيفياً و أصبحت ذات معنى أوسع من المعنى السابق، فهي تعني وفقاً للمفهوم الكينزي، مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادي، فتعدت أهدافها النطاق المالي لتساهم في تغيير البنيان الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ولذلك أُطلق عليها اسم السياسة المالية المتدخلة لتمييزها عن السياسة المالية المحايدة، وأصبحت الدولة هي المسؤولة في نهاية الأمر عن سلامة و قوة الاقتصاد الوطني ككل، كما أصبحت السياسة المالية أداة رئيسية ومسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التوظيف الكامل للموارد الإنتاجية عن طريق التأثير على الطلب الفعال في الاقتصاد وتتمتع السياسة المالية في هذا الشأن بالقدرة على التأثير المباشر على مستوى النشاط الاقتصادي.

وقد اهتم كينز بالطلب الكلي والمحددات التي تؤثر فيه وهي الانفاق الاستهلاكي والاستثمار الحكومي وصافي التجارة الخارجية ورأى ان السياسة المالية بشقيها وهي الانفاق الحكومي والضرائب يمكن لها ان تؤثر على الطلب الكلي وبالتالي اعادة التوازن مرة اخرى للاقتصاد القومي، ففي حالى الكساد يمكن اتباع سياسة مالية توسعية (زيادة

الانفاق الحكومي وتخفيض الضرائب) أما في حالة التضخم يمكن اتباع سياسة مالية انكماشية (تخفيض الانفاق الحكومي وزيادة الضرائب)

وقد عرف الكينزيين السياسة المالية بأنها: "الأدوات التي تتدخل الدولة من خلالها لتوجيه الاقتصاد الوطني وإحداث تغيرات واضحة، بحيث تؤدي الى زيادة حجم الإنتاج والتشغيل ومعدلات النمو الاقتصادي"

يلاحظ أن السياسة المالية الكينزية هي سياسة توسعية لا تقف عند حدود التوازن المالي، فالسياسة المالية من وجهة النظر هذه هي وسيلة لتحقيق هدف اقتصادي عام، وليست غاية بحد ذاتها، حيث رأى الكينزيون أنه يمكن استخدام الإنفاق العام والقروض العامة والضرائب وغيرها من الأدوات المالية لتحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة كزيادة الطلب الكلي، وتحفيز المنتجين، وزيادة التشغيل للخروج بالاقتصاد من حالات يعاني منها إلى حالات أفضل، كما يرى الكينزيون أنه يمكن الاعتماد على الإصدار النقدي في حالات نقص القروض العامة أو عدم الإقبال عليها من قبل المواطنين، حتى لو أدى ذلك الإصدار إلى التضخم ولاسيما في الدول ذات النظام الإنتاجي المرن.

ولقد بدا منطقياً نجاح هذه الأسس للسياسة المالية عند تطبيقها في اقتصاديات الدول المتقدمة، حيث أمكن باستخدامها المساهمة في إخراج اقتصاديات هذه الدول من أزمة الكساد الكبير ومعالجة الضغوط التضخمية التي ظهرت خلال الحرب العالمية.

ولقد دفع هذا النجاح لأسس السياسة المالية ببعض الاقتصاديين إلى المطالبة بتطبيق نفس الأسس التي أتبعت في الدول المتقدمة على اقتصاديات الدول النامية للنهوض بمستويات النشاط الاقتصادي والقضاء على البطالة الإجبارية والمقنعة ورفع حجم الإنتاج و الدخل الوطني، ومنه تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، وعلى هذا ظهر إلى جوار السياسة الاقتصادية سياسة مالية تتفق معها وتستخدمها الدولة للتأثير عليها وتوجيهها الوجهة التي تراها و ي في هذا التأثير تزداد قوة كلما اتسع مدى نشاط الدولة الاقتصادي.

4-مفهوم السياسة المالية من وجهة نظر النقوديون:

في حين دعا كينز الى ضرورة تنظيم الحكومة للاقتصاد عن طريق ادوات السياسة المالية لادارة الطلب الكلي، فان منظري مدرسة شيكاغو وعلى راسهم ميلتون فريدمان (Milton Friedman)، يرون في التدخل الحكومي بالاقتصاد عاملاً معرقلاً للتطور والنمو الاقتصاديين، لانه يؤدي الى عرقلة السوق والاسعار وبالتالي التاثير سلبا في النشاط الاقتصادى، اذ يعتقد النقوديون (Monetarists) ان النشاط الاقتصادى الخاص اذا ما ترك لاساليبه الخاصة فانه لن يكون معرضّاً لعدم الاستقرار لان معظم التقلبات في الناتج الاجمالي تنجم من عمل الحكومة وان كانت هناك تاثيرات للسياسة المالية فانها ليست سوى تاثيرات ضئيلة على المخرجات والاسعار يمكن اهمالها، ويذهبون في ذلك ومن خلال تبنيهم لفكرة التزاحم الاستثماري (Crowing out) بان تطبيق السياسة المالية التوسعية من قبل الحكومة تؤدي الى مزاحمة القطاع الخاص في اسواق المال مما يؤثر سلباً في الانفاق الاستثماري الخاص، ويحصل ذلك عند لجوء الحكومة بتمويل عجزالموازنة من خلال الاقتراض باصدار السندات الحكومية او اذونات الخزينة والتي تتنافس فيها مع القطاع الخاص فيؤدي ذلك الى ارتفاع اسعار الفائدة مما يؤدي الى انخفاض الانفاق الاستثماري الخاص.

اما النتيجة التي توصل اليها النقوديون حول الطريقة الكينزية وباثبات (فريدمان) فانها كانت السبب وراء الزيادة المضطردة من المعروض النقدي والذي ادى الى اتساع نمو الاجور والاسعار خلال فزة الستينيات ومصاحبة ذلك لمعدلات البطالة المرتفعة اثناء السبعينات لحصول ما يعرف بالركود التضخمي (Stagflation)،

فضلاً عن المقاومة السياسية في ذلك الحين لزيادة الضرائب التي قادت الى عدم الكفاءة في مقاومة التضخم، وامام ذلك كله، فان النقوديين ومن خلال الدراسات التطبيقية يرون انه ينبغي على السياسات المالية المصححة لانعاش الدخل الاجمالي ان تصطحب معها

زيادة في معدل نمو عرض نقد مستقر سنويا، ذلك ان السياسة المالية ان لم تكن مصحوبة بتغيرات نقدية ستؤدي الى رفع اسعار الفائدة وتقييد الانفاق الخاص.

ثانياً:أدوات السياسة المالية:

إن مفهوم السياسة المالية يتعلق أساسا بالإجراءات والقرارات التي تستخدمها السلطات المالية لتجديد النشاط المالي للدولة وأيضا الأدوات التي تمكنها من التدخل في النشاط الاقتصادي وتحديد إمكانية تأثيرها على جميع المتغيرات الاقتصادية.

لقد اتضح مما تقدم أن السياسة المالية تعني استخدام الحكومة للضرائب والإنفاق العام والموازنة العامة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية، كل كذلك في إطار تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هناك ثلاث أدوات أساسية للسياسة المالية هي: الإيرادات العامة، النفقات العام، والموازنة العامة للدولة، وهذه الأدوات يتم استخدامها على النحو التالي:

أ- زيادة أو تخفيض الضرائب.

ب- زيادة أو تخفيض الإنفاق العام.

ج- استحداث فائض أو عجز في الموازنة العامة للدولة.

وان السياسة المالية تمر عبر قنوات ثلاثة هي:

الايرادات العامة، من عوائد الاملاك العامة وضرائب ورسوم، وتراخيص وثمن عام، وغرامات مالية، وقروض واصدار نقدي جديد واعانات.

الانفاق العام، ويشمل ذلك جميع النفقات العامة للحكومة واجهزتها وهيئاتها، سواء أكانت نفقات عادية ام انمائية.

ادارة العجز، او الفائض في الموازنة، وكيفية تمويله ومصادر ذلك التمويل، واستراتيجية ادارة الدين العام.

وبناء على ذلك يمكن ادراج أدوات الساسة المالية ووسائلها على النحو الاتي:

1.السياسة الضريبية:

الضرائب واحدة من ادوات السياسة المالية الهامة التي تستطيع الدولة من خلالها ان توفر الايرادات واستخدامها لتوجيه الاقتصاد بالشكل الذي تبتغيه الدولة وتمويل نفقاتها العامة فضلاً عن تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

وتعد الايرادات الضريبية بشكلها المباشر وغير المباشر عنصراً هاماً في ايرادات الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء، كما تسهم الايرادات الضريبية في مختلف دول العالم في تمويل خطط التنمية المطروحة من قبل الحكومات عن طريق الخدمات المختلفة التي تقدمها الدول لشتى القطاعات الاقتصادية .

ومن خلال استخدام السياسة الضريبية تمكن الدولة من تحقيق اهداف هامة هي :

الاهداف المالية: تعد الايرادات المالية عصب الحياة، والغرض الاساس من الضريبة في معظم الدول هو الحصول على مورد مالي لتمويل النفقات العامة، مما يجعل الدول تهتم بتلك الايرادات الضريبية، ومحاولة توظيفها لخدمة السياسة الاقتصادية.

الاهداف الاقتصادية: ان الحكومات والسلطات توجه السياسة الضريبية لخدمة اهدافها الاقتصادية، واهمها رفع كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية وتوجيه النشاط الاقتصادي وخدمة الصناعة الوطنية والتشغيل، وتتمثل الاهداف الاقتصادية بالتالي:

أ–تشجيع الصناعات المحلية وحمايتها من المنافسة الخارجية: وتلجأ الدول لحماية بعض الصناعات المحلية التي قد لاتكون قادرة على منافسة الصناعات المستوردة، عن طريق فرض الضرائب على السلع المستوردة وهذا بدوره يعمل على رفع اسعار السلع المستوردة ويؤدي الى خلق ظروف منافسة افضل للسلع المصنعة محلياً.

ب–معالجة الركود الاقتصادي: ان الدورات الاقتصادية (الرخاء والركود)، هي سمة من سمات النظام الاقتصادي المعاصر، ومثل هذه الدورات لها تأثير سيء على الاقتصاد الوطني ولذلك يمكن اللجوء الى الضريبة او على الاقل بعض انواع الضرائب لمعالجة مدد (الركود والانكماش)، اذ يقل الشراء والاستهلاك وتتكدس المنتجات فتقوم تقوم

الحكومات بزيادة القوة الشرائية لدى الافراد من ذوي الدخول المتدنية، وذلك بتخفيض المعدلات الضريبية الدخل وزيادة الاعفاءات الضريبية.

ج–تستخدم السياسة الضريبية كأداة لتوجيه الاستثمار: فحينما ترغب الدولة في تشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي مثلا، او الصناعي او قطاع البناء، فأنها تقوم بتخفيض سعر الضريبة على الارباح الناتجة من الاستثمار في تلك القطاعات او اعفائها من الضريبة كلياً، وذلك لكي يتم توجيه الاستثمارات والموارد نحوها.

الاهداف الاجتماعية: ان هناك عدد من الاهداف الاجتماعية التي يمكن تحقيقها من خلال فرض الضريبة، ويمكن تلخيص تلك الاهداف بالتالي:

أ.اعادة توزيع الدخل بين افراد المجتمع: اي عدم تركز الثروات في ايدي عدد قليل من افراد المجتمع، فيتم فرض ضرائب اعلى على ذوي الدخول المرتفعة وضرائب اقل واعفاءات على اصحاب الدخول المنخفضة

ب.تحقيق العدالة والمساواة في فرض الضريبة: وذلك من خلال مساهمة كل فرد في الاعباء والتكاليف العامة بحسب مقدرته المالية، ومن خلال فرض الضريبة على الطبقات الغنية وتخصيص مواردها لزيادة دخول الطبقات الفقيرة وهذا ما يعرف بأعادة توزيع الدخل القومي.

ج.الحد من بعض العادات السيئة او غير المرغوب بها في المجتمع : فهناك بعض العادات او التصرفات التي تكون غير محببة او مرغوب بها، وتعمل الدولة على محاربتها والحد منها، مثل التدخين والمسكرات وبعض السلع الترفيهية. وقد تلجأ الدولة في هذه الحالة الى فرض ضرائب عالية على مثل هذا النوع من السلع للحد من استهلاكها من قبل الافراد لما لهذه السلع من تأثيرات سلبية على المجتمع.

كما ان تشجيع عادات او تصرفات مرغوبة من قبل المجتمع يمكن ان يتم ايضا من خلال استخدام سياسات ضريبية متساهلة.

الاهداف السياسية: تعد السياسة الضريبية من اهم الادوات المالية التي تستخدمها الحكومات لتنفيذ سياستها العامة التي ينتج عنها اثار سياسية، وقد كان للضريبة اثر هام

في التاريخ السياسي للمجتمعات والشعوب، اذ كانت احياناً سبباً في نشوب الثورات او قيام الانتفاضات او تغيير انظمة الحكم القائمة .

الاهداف الثقافية: تستعمل السياسة الضريبية كأداة للمحافظة على التراث الثقافي للمجتمعات سواء بتمويلها للبرامج الموضوعة لهذا الغرض او بتقديم مزايا ضريبية من خلال اعفاء الدخول الناجمة عن اتعاب الاعمال الفنية كعوائد التأليف والعروض الفنية والمسرحية من ضريبة الدخل.

الآثار الاقتصادية للسياسة الضريبية

اتضح لنا فيما سبق كيف تطور دور الدولة في العالم المعاصر، فأصبح يشمل إلى جانب وظائفها التقليدية كافة النشاطات الاقتصادية الأمر الذي يستلزم توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لذلك.

ولما كانت الضريبة تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات العامة للدولة وأفضل أداة تستخدمها الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي والتأثير على الحياة الاجتماعية،وفي إطار هذا الدور كل الضرائب يتعين علينا أن نتعرف على الآثار الاقتصادية للضريبة دون غيرها من الإيرادات الأخرى. اذ ان هناك العديد من الآثار الاقتصادية للضرائب من أهمها.

1- الأثر على الاستهلاك والإنتاج

إن فرض الضريبة على المداخيل المنخفضة ينجم عنها انخفاض في الاستهلاك والإنتاج مما يؤدي إلى انخفاض الدخل الوطني ومن ثم نقص إيرادات الدولة، ونجد نفس الأثر في حالة فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدي انخفاض الاستهلاك، غير أن الأثر لا ينعكس على مقدرة الأفراد على الإنتاج (عدم تأثر الإنتاج).

إن فرض الضرائب؛ مباشرة كانت أو غير مباشرة، تبعا لقواعد معينة، يسمح للدولة بتوجيه كل من الاستهلاك والإنتاج تبعا لاحتياجات وظروف الاقتصاد الوطني، وذلك من ناحية التأثير الكلي على حجم الاستهلاك وحجم الإنتاج.

2- الأثر على الادخار والاستثمار.

إن فرض الضرائب المباشرة ذات الصنف التصاعدي تقلل من القدرة على الادخار، وبالتالي تقليل استعداد الأفراد على الاستثمار.

إن فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الكمالية يزيد من الادخار، أما في حالة فرض هذه الضرائب على السلع الضرورية ينقص من الادخار الاختياري، ومن ناحية أخرى فإن فرض ضريبة على أرباح الأسهم في شركات الأموال بمعدل أقل من الضريبة المفروضة على الأرباح غير الموزعة، فإن هذا يؤدي حتما إلى تقليل الأموال الاحتياطية بمعنى نقص الاستثمار الذاتي وفي نفس الوقت يؤدي إلى ارتفاع دخول الأفراد نتيجة زيادة التوزيعات، وقد يؤدي هذا إلى زيادة الادخار.

كما أن فرض ضرائب على الأموال المودعة بالبنوك ينتج عنه واحد من الاثنين: اما زيادة الاستثمار المباشر أو الاكتناز.