الباب الثالث
السياسات الماليـــة

تعتبر السياسات المالية من أهم مكونات السياسة الاقتصادية خاصة في الاقتصادات التي ينكمش فيها دور القطاع الخاص لصالح القطاع العام والحكومة .

وتعرف "السياسة"[1] في المفهوم الاقتصادي بأنها عبارة عن مجموعة أهداف يراد تحقيقها وذلك باستخدام الأدوات الخاصة بهذه السياسة[2]. ويسمى "التغير" في مستوى أداة من الأدوات بالإجراء. و على ذلك فإن للسياسة المالية أهداف وأدوات وإجراءات. وأهداف السياسة المالية هي أهداف السياسة الاقتصادية بصورة عامة. و أدواتها هي الإنفاق العام والإيرادات العامة اللتان تظهران في الميزانية العامة للحكومة وما يرتبط بهما من علاقات فنية. و من ذلك على جانب النفقات تخصيص جزء منها للإنفاق الاجتماعي (التعليم والصحة وغيرهما) والإنفاق على الاستثمار أو ما يخصص للإنفاق على أغراض الدفاع وهكذا. أما على جانب الإيرادات فتتصل السياسة المالية بمسائل عدة، مثل نصيب الضرائب في تمويل النفقات العامة، وتوزيع حصيلة الضرائب بين المباشرة وغير المباشرة، وهل تتبع الضرائب مبدأ تصاعدية الضريبة أم تناسبها أم غير ذلك من المبادئ. أما الإجراءات فمن أمثلتها تغيير معدل الضرائب على الأجور والمرتبات من ٢٠ في المائة إلى ١٥ في المائة مثلا وهكذا.

ومن ثم تعرَّف السياسة المالية بأنها تلك السياسة التي تستخدم النفقات العامة والإيرادات العامة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية للحكومة وذلك عن طريق إجراءات تنطوي على تغيير مستوى الأدوات المالية المتاحة[3].

وجدير بالذكر أن الحكومة قد تستهدف تحقيق عدة أهداف قد يتعارض بعضها مع البعض. مثال ذلك أن تريد حكومة ما تحقيق أكبر معدل لنمو الناتج المحلي الإجمالي وفي ذات الوقت تريد تحقيق استقرار مستوى الأسعار. و بتعبير كمي، قد ترغب الحكومة تحقيق معدل نمو قدره ٧ في المائة سنويا، وألا يتعدى معدل التضخم ٣ في المائة سنوياً. و قد يكون ذلك ممكنا في بعض الحالات. و لكن لنفترض أن الدراسات قد أظهرت أن ذلك متعذرا، وأن تحقيق معدل نمو قدره ٧ في المائة سوف يتصاحب مع معدل تضخم قدره ٨ في المائة مثلا . فماذا يكون قرار واضع السياسات الاقتصادية في هذه الحالة ؟ مثل هذه الأوضاع تتطلب أن يحدد متخذ القرارات شروط تبادل بين مستوى هذه الهدفين تعكس مدى أولوية كل منهما. فإذا كانت الأولوية للنمو مع إمكان تحمل تبعات التضخم وقتيا، فإن الحكومة تتنازل عن الهدف الأصلي لمعدل التضخم مقابل تحقيق هدف النمو. أما إذا

---

(1) Policy.
(2) Tinbergen, Jan (1958), On Economic Policy, Amsterdam
(3) Musgrave, Richard A. (1959), The Theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill.

كانت أولوية الحكومة هي المحافظة على النمو السائد مقابل تحقيق انخفاض في معدل التضخم، فإنها سوف تضحي بمعدل النمو المرتفع مقابل الاحتفاظ بانخفاض معدل ارتفاع الأسعار. وفي جميع هذه الحالات التي يتعذر فيها تحقيق جميع الأهداف بذات المستوى المرغوب فيه، فإنه يلزم أن يضع متخذو القرارات الاقتصادية شروط التبادل المقبولة لديهم. كأن يكون من المقبول زيادة معدل النمو بنقطة مئوية واحدة (١ في المائة) مقابل تحمل زيادة في معدل التضخم بنقطة ونصف مئوية (١٥ في المائة) أي أنه إذا خيّر متخذو القرارات السياسية بين وضعين أولهما يتضمن معدل نمو قدره ٥ في المائة ومعدل تضخم ٣ في المائة وثانيهما يحقق معدل نمو قدره ٦ في المائة ومعدل تضخم ٤ في المائة فإنه في ظل قاعدة شروط التبادل المقبولة بين الهدفين سوف يختار الوضع الثاني. أما إذا افترضنا أن الوضع الثاني يحقق معدل نمو ٦ في المائة وأن معدل التضخم المصاحب هو ٥ في المائة فإن هذا الخيار يكون مرفوضاً ويفضل عليه الوضع الأول (أي معدل نمو ٥ في المائة ومعدل تضخم ٣ في المائة)[1].

أهداف السياسة المالية

تحدد أهداف السياسة المالية في ثلاث مجموعات رئيسة من الأهداف هي: التخصيصية والتوزيعية والتعويضية. ونضيف على ذلك أهداف الحفاظ على البيئة التي أصبحت تمثل الشغل الشاغل للدول وللمجتمع الدولي على حد سواء[2]. وهذه الأهداف تمثل الغايات الرئيسة التي يسعى المجتمع نحو تحقيقها. إذ إنه عن طريق تخصيص الموارد على القطاعات المختلفة يتحدد حجم إنتاجها. كما أن تخصيصها بين أقاليم الدولة يؤثر بدرجة رئيسة في التنمية الإقليمية وعدالة التوزيع بين محافظات الحكومة ومناطقها. و حيث إن التنمية الاقتصادية و الاجتماعية تؤدي إلى تغيير هيكل الإنتاج ونمط توزيعه الإقليمي، فإن المالية العامة يكون لها دور رئيس في الإسراع بعجلة التنمية. وهذا الهدف هو ما يعبر عنه إسلامياً بإعمار الأرض.

ومن ثم فإن المالية العامة تؤثر في معدل النمو وعدالة التوزيع الإقليمي من خلال التأثير في تخصيص الموارد بين الأنشطة والأقاليم. و من الناحية الأخرى فإن عدالة توزيع الدخل الشخصي بين أفراد المجتمع وفئاته أصبحت من القضايا التي تشغل فكر العاملين في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وقد أدى ارتفاع المستوى العام للأسعار ومعدلات التضخم المرتفعة في الستينيات من القرن الماضي وما بعدها إلى الاهتمام

(١) نظريا وعلميا يمكن إيجاد شروط التبادل بين الأهداف المختلفة عن طريق دالة الرفاهية الاجتماعية التي يراد تعظيمها في ظل القيود المفروضة (أبو علي، ١٩٩٠).

(2) Kamieniecki, S., G. Gonzalez and R. O. Vos, Eds. (1997), Flashpoints in Environmental Policymaking, State University of New York

بمحاربة التضخم نظراً للأضرار الجسيمة التي تترتب على انتشاره. وسوف نقوم فيما يلي بتفسير هذه الوظائف التي تقوم بها المالية العامة.

الآثار التخصيصية:

يتأثر تخصيص الموارد في أي مجتمع بنمط الملكية السائد فيه. فإذا كانت ملكية عناصر الإنتاج للقطاع الخاص فإنه يقوم بتخصيصها على الأنشطة الإنتاجية المختلفة تبعاً لقوى العرض والطلب. وقد ينتج عن هذا أضرار اقتصادية واجتماعية في ظل عدم اكتمال قوى السوق[1]. و لذلك تكون هناك حاجة لتدخل الحكومة من أجل تصحيح نمط تخصيص الموارد .

أسباب ضرورة تعديل التخصيص :

من الأسباب التي تدعو إلى تعديل تخصيص الموارد في ظل غياب المنافسة الكاملة في السوق ما يلي :

١. *عدم وجود حرية الدخول والخروج في صناعة من الصناعات، مما يولد عناصر احتكارية، ومن ثم لا يكون تخصيص الموارد بناء على قوى العرض والطلب هو التخصيص الأمثل. و من ثم تسعى المالية العامة إلى تحقيق تخصيص للموارد يكون أفضل من ذلك الذي قد ينجم بناء على قوى السوق .*
٢. *عدم قابلية عناصر الإنتاج للتجزئة أو الانقسام الكامل . أي بمعنى آخر فإن منحنيات سواء الإنتاج أو الناتج المتكافئ لا تكون مستمرة، و من ثم تتجه منحنيات التكلفة إلى الانخفاض باستمرار . أي أن توجد وفور ملموسة للحجم الكبير. وتنبئنا النظرية الاقتصادية أن قواعد التسعير الكفء (وهي أن الثمن يساوي التكلفة الحدية) لا تنطبق على هذه الحالة. و تتطلب مثل هذه الأوضاع تدخل الحكومات سواء عن طريق الضرائب أو الإعانات من أجل الوصول إلى أوضاع إنتاجية أفضل .*
٣. *إن وجود الاعتماد والتشابك المتبادل بين المنشآت والشركات المختلفة يولد وفورا أو أضراراً خارجية. و من ذلك وجود شركات في منطقة ما مع تدريب عدد كبير من العمال يعمل على توافر الأيدي العاملة الماهرة بأجور منخفضة. كما أن مرور السكة الحديد أو شق طريق سريع للسيارات في منطقة ما يؤدي إلى تحقيق مكاسب رأسمالية لمالكي الأراضي بالمنطقة و يخفض تكاليف النقل للشركات العاملة فيها. و تبين هذه الأمثلة أن وجود منافع خارجية تؤدي إلى ارتفاع المنافع*

(١) أبو علي (٢٠٠٠)، محمد سلطان، المالية العامة، القاهرة.

الاجتماعية عن مستوى المنافع الخاصة. من الناحية الأخرى قد تكون هذه الآثار سالبة مما يشكل أضرار اجتماعية وليس منافع، لا تظهر آثارها في ظل تفاعل قوى السوق وحدها. ومن أمثلة ذلك تلويث البيئة بدخان المصانع أو عادم السيارات أو التلوث السمعي نتيجة للضوضاء وغيرها.

٤. *كما قد ينشأ التباين بين المصلحة الفردية والمصلحة الاجتماعية من اختلاف درجة المخاطر التي قد يتعرض لها الأفراد وتلك التي يتعرض لها المجتمع (أي المخاطر الاجتماعية)، أو من واقع تباين معدل التفضيل الزمني للأفراد عن معدل التفضيل الزمني الاجتماعي. و نعلم من دراستنا للنظرية الاقتصادية أنها تفترض أن رفاهية الأشخاص مستقلة عن بعضها البعض، بمعنى أن درجة إشباع شخص ما لا تتوقف على ما يتمتع به من سلع وخدمات وأنها لا تتأثر بدرجة الإشباع التي يحصل عليها الأفراد الآخرون في المجتمع. ولكن هذا الافتراض لا يصح دائماً في الواقع، حيث قد تقل درجة إشباع بعض الأفراد نتيجة لما يشاهدونه من تبذير وإسراف عند بعض الأفراد الآخرين، أو نتيجة لشدة فقر أو بؤس مجموعة ثالثة. وعلى هذا فإن إشباع الحاجات الخاصة يتأثر في الواقع بمكاسب أو خسائر لا تدخل في حسبان قوى العرض والطلب.*

وفي ظل هذه الحالات السابقة تبتعد النتائج التي تنجم عن قوى السوق عن التخصيص الأمثل للموارد. و بقول آخر، فإن السوق في هذه الحالات لا تستطيع مواجهة هذه المشاكل وحلها بطريقة كفء.

الحاجات الاجتماعية:

إن إشباع حاجات المستهلكين الفردية يعتمد على حقوق ملكية الأشياء التي يتم تبادلها في الأسواق. فإذا أراد مستهلك ما استهلاك كمية من الفاكهة أو الخبز أو اقتناء أي سلعة أخرى فإنه يشتريها من السوق بالشروط التي يعرضها البائع. وإذا قام بشرائها فإنه يتعذر أن يحصل عليها شخص آخر، كما أنه يتعذر أن يحصل عليها إلا إذا دفع السعر الذي يفرضه بائع السلعة أو الخدمة. ويطلق على هذه القاعدة اسم "مبدأ الاستبعاد"[1].

أما الحاجات الاجتماعية، كالأمن و إضاءة الطرق مثلا، فإنها متى أتيحت، أصبحت في متناول يد الجميع، فلا يمكن استبعاد أحد من الاستمتاع بها، بحجة أنه لم يشارك في تحمل تكاليف إنتاجها. و لذلك فإنه من السهل أن يمتنع البعض عن تحمل أعباء توفيرها انتظارا لقيام الآخرين بذلك. و هكذا فإنه يصعب توفير الحاجات الاجتماعية من

(١) أبو علي، ٢٠٠٠، الفصل الرابع

خلال آلية السوق، لأنه لا يمكن منع من لا يدفع ثمنها من الاستفادة منها. أي أن آلية السوق لا تعمل في مجال الخدمات والحاجات الاجتماعية التي فيها يستقل الإشباع الذي يحصل عليه المستهلك لهذه الخدمات عن نسبة إسهامه في تكاليف إنتاج الخدمات.

و في هذه الحالات يجب أن تتدخل الحكومة، ليس من أجل تحصيل الضرائب اللازمة لتغطية نفقات إنتاج هذه الخدمات فحسب، و لكن من أجل تحديد أولوية الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية، و حجم الضرائب الواجب تحصيلها من أفراد المجتمع و هيئاته. ويتطلب ذلك إيجاد طريقة لتحديد أولويات وتفضيلات الشعب وأفراد المجتمع بالنسبة لتلك الخدمات. وتنشأ الصعوبات التي تكتنف هذا الموضوع من فشل جهاز الثمن في إيجاد وسيلة لتسجيل تفضيلات المجتمع بطريقة مثلى. وتنطبق هذه المشكلة على وجه الخصوص بالنسبة للمالية العامة للحكومة. أما في المحليات فقد تكون هذه المشكلة أقل حدة نتيجة للتقارب في وجهات النظر على هذا المستوى الضيق بالنسبة للأفضليات الاجتماعية.

الحاجات الاستحقاقية:

توجد بعض الحاجات والمتطلبات التي يمكن إشباعها من خلال جهاز الثمن وتخضع لمبدأ الاستبعاد. إلا أن بعض أفراد المجتمع قد لا يكون لديهم القدرة على الحصول على هذه السلع والخدمات نتيجة لارتفاع أسعارها في السوق بالنسبة لمستوى الدخل الذي يحصلون عليه. وفي ذات الوقت يقرر المجتمع أن هذه الحاجات أساسية لجميع الأفراد، ومن ثم يجب أن يحصلوا على حد أدنى من هذه السلع والخدمات بغض النظر عن مقدرتهم على شرائها[1]. فمثلا يعتبر التعليم الأساسي ضروريا للنمو المطرد في المجتمع، وتوجه فئة من المجتمع لا تستطيع الحصول عليه من السوق على الرغم من توافره ولكن بسعر يفوق قدرتهم الشرائية، ومن ثم يقرر المجتمع أن من حق جميع الأفراد في المجتمع الحصول على هذه السلع والخدمات، ويطلق عليها اسم الحاجات الاستحقاقية. و تعرف هذه الحاجات بأنها القدر من السلع والخدمات التي يكون من حق أفراد المجتمع الحصول عليها مع التغاضي عن مدى قدرتهم على دفع ثمنها. ومن أمثلة ذلك التعليم الأساسي بالمدارس الحكومية، أو الإسكان الاقتصادي لذوي الدخل المحدود، وهكذا.

ومن الناحية الأخرى قد يرى المجتمع أن استهلاك الأفراد لبعض أنواع السلع والخدمات يلحق بهم وبالمجتمع ضرراً بالغاً، ومن ثم يحاول منعهم من استهلاكها أو على

---

(١) قسم علماء المسلمين حاجات الناس إلى عدة تقسيمات منها حد الكفاية وهو الحد اللازم للإنسان للعيش بطريقة مرضية (وربما يناظر هذا الحاجات الاستحقاقية)، ثم المقاصد الضرورية والحاجية والكمالية، (بابللي (١٩٨٢) محمد محمد، المال في الإسلام، دار الكتاب اللبناني).

الأقل الحد من استهلاكها. ومن أمثلة ذلك تدخين السجائر. وفي هذه الحالات يفرض المجتمع ضرائب عالية على هذه السلع، يلجأ إلى منع تداولها البتة.

آلية تأثير الضرائب والنفقات في تخصيص الموارد :

إذا افترضنا أن مجتمعاً ما قد قرر إشباع قدر معين من الحاجات العامة وأن تكاليفها سوف يتحملها مجموعة من الشعب. فما هي الآلية التي سوف يتم بها ذلك؟ هناك عدة طرق يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف؟ وأول هذه الطرق الأوامر المباشرة من الحكومة إلى عناصر الإنتاج المختلفة. و ينطبق هذا على سبيل المثال على الخدمة العسكرية الإجبارية، حث تقل الأجور التي تدفع إلى المجندين عن تكلفة الفرصة البديلة التي تتحدد في سوق العمل. فإذا فرضنا مثلاً أن الحكومة تريد صنع ناقلة جنود، فإنها تستطيع عن طريق الأوامر الإدارية تحويل الصلب اللازم لصناعتها من عربات السكك الحديدية إلى ناقلة جنود، وأن تجند الأيدي العاملة اللازمة لتصنيعها. وعلى هذا يقع عبء صناعة هذه الناقلة على الفئات المذكورة .

وحيث إن المجتمعات الحديثة تسعى وراء زيادة الكفاءة الإنتاجية إلى أقصى حد ممكن، فإنها تقلل من الأوامر المباشرة وتعمل عن طريق الحوافز و الروادع وقوى السوق وسلطتها في فرض الضرائب. وفي هذه الحالة تستطيع الحكومة صنع ناقلة الجنود عن طريق فرض ضريبة. ويترتب على هذا نقص دخل الأفراد بمقدار الضريبة . و من ثم نقص طلبهم على بعض السلع والخدمات، وبالتالي تحرر بعض الموارد الاقتصادية التي يمكن استخدامها في أغراض أخرى. و بإنفاق حصيلة الضرائب من خلال الميزانية العامة للحكومة تنتقل الموارد من الاستخدام الخاص إلى الاستخدام العام. وتختلف هذه الطريقة في تمويل الحاجات العامة عن طريقة الأوامر المباشرة في أنه لا يوجد ربط بين الحصول على الموارد وتخصيصها لإنفاق معين إذ يمكن استخدام الإنفاق العام في الصرف على كافة الحاجات العامة .

وعلى هذا تعتبر آلية تحصيل الضرائب وإنفاق الإيرادات العامة وسيلة لتحويل الموارد الاقتصادية بحيث يتم تخصيص التكاليف بطريقة مستقلة عن توزيع ملكية هذه الموارد. أي أن وظيفة الضرائب جزئياً في مجال تخصيص الموارد هي توزيع أعباء وتكاليف إشباع الحاجات العامة بطريقة مستقلة عن وسيلة تحويل الموارد إلى الاستخدامات المختلفة .

توازن الميزانية العامة

إن التأثير الأساسي لوظيفة تخصيص الموارد في المالية العامة هي الاختيار بين الاستخدامات البديلة للموارد الاقتصادية. ولهذا فإنها تكون أساساً مشكلة متعلقة بتحديد التكلفة البديلة لاستخدام الموارد. أي أن استخدام قدر معين من الموارد لإشباع حاجات

عامة محددة سوف يحرم نشاط إنتاج حاجات عامة أخرى و حاجات خاصة من الحصول على هذه الموارد. و بهذا المعنى فإن ميزانية وظيفة تخصيص الموارد سوف تكون متوازنة دائماً. أي أن كمية الموارد الاقتصادية التي سحبت من الاستخدام الخاص سوف تكون مساوية لكمية الموارد التي أضيفت إلى الاستخدامات العامة. و يصح هذا الوضع في ظل الاستخدام الكامل للموارد المتاحة في المجتمع بمعنى أنه لا يوجد موارد غير مستغلة أو طاقات عاطلة. وفي هذه الحالة الأخيرة يتم إشباع الحاجات العامة بدون الإقلال من الحاجات الخاصة عن طريق توظيف الموارد غير المستغلة أو الطاقات العاطلة. وبهذه الطريقة تزيد الرفاهية بصورة عامة في المجتمع.

ومن الجدير بالملاحظة أن توازن ميزانية تخصيص الموارد بمعنى تعادل النفقات مع الإيرادات لا يتم إلا في حالة الاقتصار على إشباع الحاجات العامة ذات الطبيعة الاستهلاكية، وليس في حالة النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية. ففي هذه الحالة الأخيرة يمكن تمويلها عن طريق الاقتراض. و هنا تكون الآلية هي "الاقتراض والإنفاق" وليس "الضرائب والنفقات" كما في حالة الحاجات العامة الاستهلاكية. و يعبر التوازن المالي - أي تعادل الإيرادات مع النفقات - عن التوازن الحقيقي القائم بين المنافع الناتجة من إشباع الحاجات العامة وتكلفة الفرصة البديلة لتحويل الموارد الاقتصادية من إشباع الحاجات الخاصة[1].

الآثار التوزيعية :

كانت وظيفة تخصيص الموارد هي الوظيفة التقليدية و المشروعة للسياسة المالية في ظل الرأسمالية البحتة. ولكن مع تغير الفكر الاقتصاد والاجتماعي، وتفاقم حدة مشكلة عدم عدالة توزيع الدخل بالإضافة إلى الرغبة في تضييق الفجوة بين الفقراء والأغنياء، زادت أهمية الوظيفة التوزيعية للمالية العامة. و تتلخص هذه الوظيفة في التالي: بدون وجود المالية العامة فسوف ينتج عن النشاط الاقتصادي نمط توزيع دخل - شخصي أو وظيفي - يتسم بعدم العدالة الصارخة و التي ليست لها قبول اجتماعي - ولنسمي هذا التوزيع باسم "التوزيع الأوّلي للدخل". و من ثم يجب أن تتدخل الحكومة من خلال السياسة المالية للتأثير على نمط توزيع الدخل بما يحقق عدالة أكبر في المجتمع[2]. و يتم ذلك عن طريق التأثير في الضرائب بحيث يقع عبؤها الأكبر على أصحاب الدخول المرتفعة، وفي النفقات العامة بحيث يتحصل الدخل المنخفض على الجزء الأكبر من منافعها. أي أن التوزيع النهائي للدخل والثروة - أي بعد

(1) Dornbusch, R. and S. Fischer (1994), Macroeconomics, 6th ed., MacGraw-Hill, N.Y.

(٢) تزايد الاهتمام بمشكلة الفقر والقضاء عليه وزادت الكتابات في الوقت المعاصر. ولهذا خصص البنك الدولي تقرير التنمية الدولي لعام ٢٠٠٠/٢٠٠١ لمعالجة مشكلة مواجهة الفقر (World Bank, 2000). ومن المعروف أن علي بن أبي طالب قد قال منذ أكثر من أربعة عشر قرنا أنه "لو كان الفقر رجلا لقتلته".

تدخل المالية العامة ولنطلق عليها اسم "التوزيع الثانوي للدخل" - يصبح أكثر عدالة من التوزيع الأولي - أي الذي يتم بناء على قوى العرض والطلب فحسب بدون تدخل الحكومة. وفيما يلي نتناول بعض الجوانب الهامة في موضوع الآثار التوزيعية للمالية العامة.

أثر الضرائب على التوزيع

يعتمد توزيع الدخل و الثروة في ظل اقتصاديات السوق الصرفة على عدة عوامل من بينها قوانين المواريث السائدة في الدولة، وتوزيع القدرات والملكات بين الأفراد، وتوافر فرص التعليم وعدالتها، وإمكانية الانتقال بين الفئات الاجتماعية، وهيكل السوق. ونتيجة لهذه العوامل مجتمعة يتحدد توزيع الدخل سواء كان عادلاً أو غير عادل ودرجة عدم عدالته. ويتوقف مدى قبول هذا الوضع أو رفضه على الفلسفة الاجتماعية والعقائد الشخصية و القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع. و إذا افترضنا أن توزيع الدخل الأولي غير مقبول يصبح السؤال هو: كيف يمكن تعديله وتصحيحه بحيث يقترب من نمط التوزيع المرغوب فيه؟

إن الآلية التي يتم بها ذلك هي الضرائب والإعانات والتحويلات من خلال الوظيفة التوزيعية للمالية العامة. وغنى عن القول أن هناك وسائل أخرى يمكن بواسطتها التأثير على توزيع الدخل مثل تحديد حد أدنى للأجور، ودعم أسعار بعض السلع والخدمات، والحماية الجمركية و تشريعات التجارة العادلة (Nell, 1998). غير أنه من الناحية الاقتصادية هناك اتجاه نحو تفضيل استخدام الميزانية العامة للحكومة لتصحيح توزيع الدخل بدلاً من الأوامر المباشرة والإدارية، خاصة في ظل التحرير الاقتصادي وزيادة الاعتماد على قوى السوق والقطاع الخاص في زمن العولمة المشاهد حالياً.

والتدخل في عدالة توزيع الدخل يستلزم أن يكون لدى الحكومة معيار مرجعي للنمط الواجب تحقيقه، بحيث تبرر التدخل إذا انحرف الوضع الفعلي عن التوزيع المرجعي. وأسهل أدوات إعادة التوزيع هي الضرائب والإعانات والتحويلات التي تعتبر بمثابة ضرائب سالبة. ويتم من خلال هذه العملية تحويل موارد من بعض الأفراد - ذوي الدخل المرتفع نسبيا - إلى بعض الأفراد الآخرين - ذوي الدخل المنخفض نسبيا. وبذلك تتم الوظيفة التوزيعية من خلال ميزانية متوازنة. وعادة لا يتم تمويل إعادة التوزيع عن طريق القروض.

التوزيع الملائم للدخل

والسؤال الذي يطرح نفسه في مجال الوظيفة التوزيعية للسياسة المالية يتعلق بالنمط الملائم لتوزيع الدخل. ما من شك أن الإجابة على هذا التساؤل ليست سهلة. ولذلك فإن باريتو عندما قام بتحديد الشروط الحدية للوضع الأمثل في ظل المنافسة الكاملة، ترك شرطاً واحداً غير محدد يتعلق بتوزيع الدخل. و قرر أن هذا يتحدد في ظل اختيار المجتمع

بحسب تقديره للوضع المرغوب فيه للتوزيع (Clark, 1965). ومن ثم يكون نمط التوزيع قراراً سياسياً في المجتمع يستلزم بدوره تحديد الأوزان النسبية ومجموعات الضغط السياسية في المجتمع، و ما إذا كان للأفراد حق التصويب الديمقراطي أم لا .

وفي ظل النظم الديمقراطية تحبذ مبادئ تلك النظم العدالة السياسية والاقتصادية. غير أنه لا يوجد تفسير وحيد للعدالة الاقتصادية، و يعتمد الاختيار بينها على السلطة التقديرية للمجتمع. فقد يرى البعض أن العدالة الاقتصادية تستلزم العدالة الفعلية في توزيع الرفاهية الاقتصادية في فترة من الفترات. ويفسر البعض الآخر هذه العدالة بتكافؤ الفرص أمام الجميع بغض النظر عن النمط الذي يتحقق في الواقع. و قد يرى فريق ثالث أن العدالة إن هي إلا تحقيق أقصى رفاهية ممكنة لجميع أفراد المجتمع.

ويلاحظ أن استخدام معيار الرفاهية لا يشترط تحقيق العدالة الفعلية في توزيع الدخل، و لا يكون كذلك إلا في حالة تشابه ميول الأفراد وتوحد دوال الرفاهة الخاصة بهم. و هذا أمر يصعب تحققه في الواقع، ومن ثم قد ينتج عن إتباع منهج الرفاهة عدم عدالة في توزيع الدخل، وهو عكس ما كنا نبغ من وراء مفهوم العدالة الاقتصادية. كذلك فإن هذا المعيار يشكك في إمكانية تطبيق المقارنات بين الأفراد والمجتمعات نظراً لأن معيار الرفاه شخصي ذاتي وليس موضوعياً عاماً. ومن ثم فإن تفسير العدالة الاقتصادية يميل إلى الأخذ بمقياس محدد لتوزيع الدخل والثروة بدلاً من المعايير الشخصية المتعلقة بالإشباع والرفاهة .

ومن الناحية الأخرى إذا تبنينا معيار تكافؤ الفرص كمؤشر للعدالة الاقتصادية، فإننا سوف نواجه تفسيرات متعددة. فقد يكون هذا التكافؤ في فرص التعليم وحسب، بينما يتم تخصيص الوظائف على أساس التنافس والمسابقة و توافر القدرات على أدائها، وليس على أساس المحسوبية و الواسطة. كما أن أهم ما يعنيه مبدأ تكافؤ الفرص هو التنقلية الاجتماعية وإمكانية الانتقال بين الفئات الدخيلة المختلفة .

وعلاوة على ما سبق فإن نمط توزيع الدخل قد يؤثر في مستواه ومعدل نموه، بحيث قد تعمل عدالة التوزيع على تحسين مستوى التغذية بصورة عامة وزيادة إنتاجية اليد العاملة، ومن ثم زيادة الدخل الكلي. غير أنه من الناحية الأخرى قد يعتقد البعض أن عدالة توزيع الدخل تؤدي إلى زيادة نسبة الاستهلاك، ومن ثم يقل الادخار والاستثمار، مما ينعكس على مستوى الدخل بالنقصان، أي أن زيادة الدخل تتعارض مع عدالة توزيعه. و إذا افترضنا صحة هذا الادعاء فليس من الضروري أن يكون الدخل الأكبر مع عدم العدالة الأكبر هو الوضع المفضل دائما على الدخل الأقل مع العدالة الأكبر. ولكن هذا أم يتوقف على دالة تفضيل المجتمع والرفاهية الكلية فيه. وفي المجتمع الإسلامي، يجب السعي وراء القضاء

على الفقر. ومن ثم يجب تحقيق عدالة توزيع الدخل بمؤتمر موضوعي وهو اتجاه نسبة تركيزه نحو الانخفاض باستخدام منحنى لورنز.

الضرائب بين وظيفة تخصيص الموارد و الوظيفة التوزيعية

افترضنا عند مناقشة وظيفة تخصيص الموارد للمالية العامة أن إشباع الحاجات العامة يرتبط بتقييم الأفراد للمنافع المتحصل عليها. فإذا سلمنا جدلاً أن هذا يتم بفعالية، فإنه يمكن التمييز بوضوح بين دور الضرائب في مجال التخصيص ودورها في مجال التوزيع. حيث إن قياس توزيع الدخل وعدالته يتم على أساس الدخل الشخصي، أي بعد طرح الضرائب وإضافة الإعانات والتحويلات إلى الدخل الأولي. وهنا يظهر التشابك واضحاً بين وظيفتي المالية العامة التخصيصية والتوزيعية. فمن ناحية سوف يعتمد برنامج الوظيفة تخصيص الموارد على نمط الطلب الفعال، كما يتحدد بناء على البرنامج الموضوع من أجل تحقيق التوزيع المرغوب فيه. وعلاوة على ذلك فإن برنامج التوزيع يعتمد على نتيجة توزيع عوائد عوامل الإنتاج المفرز في السوق. و هذا الأخير يتأثر بالسياسة التخصيصية للمالية العامة. و على هذا يصعب فصل الأثرين - التخصيصي والتوزيعي - عن بعضهما البعض ، وما تم هنا هو من أجل تبسيط العرض .

وظيفة الاستقرار

تختلف وظيفة الاستقرار اختلافاً كبيراً عن وظيفتي المالية العامة السابقتين، فهذه الوظيفة لا تعني بتخصيص الموارد بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة، ولا بين بدائل الحاجات الخاصة، وإنما تهتم بالحفاظ على توظيف أكبر قدر ممكن من الموارد المتاحة مع تحقيق استقرار قيمة النقود، أو محاولة تجنب حالات التضخم أو الكساد الحاد. وفي حالات أخرى يطلق على هذه الوظيفة للمالية العامة اسم "المالية المعوضة" أو الوظيفة التعويضية على أساس أنها تعوّض النقص أو الزيادة في الطلب الفعال من القطاع الخاص من أجل تخفيف وطأة كل من الركود أو التضخم عن طريق استخدام السياسات المالية الملائمة.

وبالرغم من وجود بعض عوامل الاستقرار الكامنة في النظم الضريبية التي تزيد من حصيلة الضرائب في وقت التضخم وتقللها في وقت الكساد، فإن هذه العوامل قد لا تكون كافية في زمن التقلبات الشديدة في مستويات العمالة والأسعار. وفضلاً عن ذلك فإن المناخ الاجتماعي والسياسي لا يتقبل عادة المصاعب التي تنجم عن ارتفاع معدل البطالة، ولا يترك حلها والتعامل معها لمجرد الإجراءات الآلية الكامنة في النظم المالية. و من ثم تصبح الإجراءات التعويضية على درجة كبيرة من الأهمية في المجتمعات التي تعتمد على نظام

السوق بصورة أساسية في الوقت الذي يهدد الاقتصاد القومي معدلات عالية من التضخم أو البطالة .

المبادئ الأساسية

يعتمد مفهوم المالية المعوضة على المبادئ الأساسية التالية:

١. *إذا سادت في المجتمع بطالة اختيارية، فيجب زيادة مستوى الطلب الفعال بما يؤدي إلى زيادة الإنفاق التجميعي إلى المستوى الذي يدفع بقيمة الناتج المحلي الإجمالي إلى الحد الذي يحقق العمالة (التوظف) الكاملة .*

٢. *إذا خيم على المجتمع التضخم و ارتفاع الأسعار، فيجب أن يقلل الطلب الفعال بحيث ينقص الإنفاق الكلي إلى مستوى يتلاءم مع الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار القديمة (أي الفترة السابقة) وليس بالأسعار التي قد تسود في ظل التضخم .*

٣. *إذا كان المجتمع يتميز بحالة من التوظف الكامل مع استقرار المستوى العام للأسعار، فيجب أن تحتفظ الحكومة بمستوى الإنفاق التجميعي الحالي بدون زيادة أو نقصان، وذلك من أجل تجنب حدوث البطالة أو ارتفاع مستوى الأسعار والتضخم .*

٤. *يتم تنفيذ الوظيفة التعويضية للمالية العامة من خلال الضرائب والإنفاق العام بما يعمل على تحقيق الوضع الاقتصادي المنشود في المجتمع .*

آلية وظيفة الاستقرار

من أجل أداء المالية العامة وظيفة الاستقرار، عليها أن تقوم بعدد من الإجراءات، منها القيام بعملية تقييم أثر مستوى الإنفاق الكلي الحالي على الأحوال الاقتصادية على افتراض عدم اتخاذ أية إجراءات جديدة في الميزانية العامة. و يشمل هذا التقييم دراسة الإنفاق على السلع والخدمات بغرض تحقيق وظيفة تخصيص الموارد للمالية العامة، وكذلك الإنفاق الخاص على الاستهلاك والاستثمار وصافي الصادرات (أي الصادرات مطروحاً منها الواردات). ثم يدخل على هذه التقديرات التعديلات اللازمة لتحقيق الوظيفة التوزيعية، كما يتم تقدير مستوى الطلب الفعال التجميعي اللازم للحفاظ على الاستخدام الكامل للموارد في ظل المستوى العام الحالي للأسعار. وبعد ذلك يتم مقارنة مستوى الإنفاق مع مستوى الطلب الفعال التجميعي في ظل عدم اتخاذ أية إجراءات، أي التعرف على مدى وجود فجوة انكماشية أو تضخمية متوقعة، وذلك بغرض تنفيذ وظيفة الاستقرار والحفاظ على المستوى العام للأسعار. و في ضوء ذلك يتم تحديد مستوى الضرائب والإعانات والمدفوعات التحويلية التي تعوض الفرق بين المستويين .

وإذا كانت الحكومة ترغب في زيادة النشاط الاقتصادي، فإن القيام بالوظيفة

التعويضية للمالية العامة يقتضي زيادة الإعانات بدون التدخل في الوظيفتين التخصيصية والتوزيعية. وإذا رغبت الحكومة في تحقيق عكس ذلك - أي تقييد الطلب - فإن عليها أن تخفض من مستوى المدفوعات التحويلية أو تزيد من الضرائب أو أن تتخذ مزيجا من الاثنين بالنسب التي تحقق الانخفاض المطلوب في الإنفاق العام[1]. وحيث أننا نفترض أن الوظيفة التعويضية لا تتدخل في كيفية توزيع الدخل في المجتمع، فإن ما تفرضه الحكومة من ضرائب أو تقدمه من إعانات يجب أن يكون متناسباً بالنسبة لجميع فئات الدخل بحيث لا تؤثر هذه الإجراءات على الوضع النسبي للأفراد على سلم توزيع الدخل.

السياسة المالية والسياسة النقدية

من المسلم به أن تحقيق الاستقرار الاقتصادي وعدم حدوث التضخم أو الكساد في المجتمع لا يتم بواسطة السياسة المالية وحدها، و لكن يجب أن تتكامل بقية مكونات السياسات الاقتصادية من أجل تحقيق الغايات الخاصة بكل سياسة على حدة. و يصح هذا على وجه الخصوص بالنسبة إلى السياسة النقدية و السياسة الخاصة بالدين العام، وكذلك سياسات التحكم في مستوى الأجور. و من المعتاد استخدام كافة هذه السياسات من أجل تحقيق الاستقرار السعري مع التوظيف الكامل للموارد في ظل عدالة أكبر لتوزيع الدخل والثروة[2].

الحفاظ على البيئة

لقد تزايد سكان العالم بمعدلات كبيرة، ودفعت هذه الزيادة في بعض الحالات إلى استخدام الموارد بمعدلات تفوق تلك التي تناسب مع إطالة عمر هذه الموارد. بل إنه في بعض الحالات قد يؤدي هذا الاستخدام الزائد إلى تدمير بعض الموارد، و انخفاض جودة الحياة. كما قد يؤدي إلى عدم تمتع الأجيال القادمة بحقهم في حياة كريمة. أي أن هذا الاستغلال الزائد قد يؤدي إلى تدمير البيئة.

ولقد أصبح جزء كبير من العالم يعاني من مشاكل بيئية متعددة مثل تلويث الماء والهواء وحدوث التصحر في الأراضي الزراعية وغيرها (القرضاوي ، ١٩٩٥). و ما نسمع عنه من حدوث ثقب في الأوزون ما هو إلا نتيجة الإساءة استخدام الموارد وإحداث تلوث في البيئة. والإسلام دين يحض على الحفاظ على الموارد و على عدم تلويث البيئة، وكذلك عدم الإسراف في استخدام الموارد حتى لو توافرت بكميات كبيرة (القرضاوي ، ١٩٩٥).

---

(١) من المعروف أن كل برامج الإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي التي تتم في كثير من الدول النامية حاليا بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي تقلص حجم الطلب نظرا لأن مظاهر الخلل الاقتصادي تتجسد في ارتفاع معدلات التضخم، وزيادة نسبة عجز الموازنة العامة للدولة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. أما إذا كان الخلل الاقتصادي ممثلا في وجود ركود عميق فإن العلاج يكمن في تنشيط الطلب.

(٢) التركماني ، خالد (١٩٨٨)، السياسة النقدية والمصرفية في الإسلام، مؤسسة الرسالة، بيروت.

وتستطيع المالية العامة الإسهام في الحفاظ على البيئة و تحسين جودة الحياة عن طريق فرض ضرائب عالية على من يحدث تلوثاً بيئياً مع توجيه جزء ملموس من الإنفاق العام إلى الأغراض التي تمنع التصحر وانخفاض جودة الأراضي الزراعية، وتعمل على الحفاظ على البيئة نظيفة، وإقلال تلوث الهواء والماء. وهذا أمر ضروري من أجل سلامة صحة الجيل الحاضر والأجيال القادمة. ومن أجل تحقيق هذا الغرض تنشئ كثير من الدول وزارة للبيئة وجهاز بيئة متخصص وتدرج الموارد اللازمة للقيام بهذه المهمة .

والحمد لله رب العالمين