

# دور الموازنة العامة في تحقيق التنمية المستدامة في الدول العربية

الدكتور عصام عبد الخضر

قسم الاقتصاد - كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية



## ملخص

لقد أصبحت الدول النامية بشكل عام والعربية بشكل خاص اليوم بأمر الحاجة إلى عملية إصلاح جذرية لموازنتها العامة تهدف إلى تحديث هياكلها وإصلاح مؤسساتها ومعالجة أمراضها وتجاوز حالات الركود والتخلف فيها، كما أن هذه الموازنات تشكو من انتشار الفساد وتفاقم الآفات الاجتماعية وتردي الأوضاع الاقتصادية وترهل الإدارة، وغياب المساءلة والرقابة والشفافية، وإن الخروج من هذه الحالة، وتحقيق النهوض المجتمعي يتطلب إصلاحاً شاملاً، من خلال برنامج وطني . قومي متدرج، وفق إستراتيجية شفافة وواضحة قابلة للتنفيذ تتضمن الوسائل الديمقراطية الكفيلة بالتصدي لمحاولات إجهاض الإصلاح ومناهضة التغيير، مما يستدعي نشر الوعي السياسي والثقافي الذي يساند قوى الإصلاح في مواجهة قوى الظلام والتخلف.

إن الموازنة العامة في الدول العربية لم تستطع أن تحقق التنمية المستدامة وهذا يرجع بشكل أساسي إلى ابتعاد هذه الموازنة عن النهج العلمي والسليم في البناء، وعليه فإن إصلاح الموازنة العربية يصبح من الضرورات وليس خيار، ويتم ذلك من خلال إصلاح الموازنة من خلال الاستناد إلى الأسس العلمية والسليمة التي تراعي التنمية المستدامة في البناء

## Abstract

Became the developing countries in general and the Arab particular day in dire need of reform process of radical budgets of public aims to modernize its structures and reform their institutions and tackle diseases and overcome recessions and underdevelopment in, and these budgets are complaining of widespread corruption and the worsening social ills and the deterioration of economic conditions and sagging management, lack of accountability oversight and transparency , and that out of this situation , and to achieve the advancement of the community requires comprehensive reform , through a national program national graded , according to the strategy transparent and clear enforceable include democratic means of addressing attempts to abort the reform and anti- change, which calls for the deployment of political awareness and cultural support forces reform in the face of the forces of darkness and backwardness .

The public budget in Arab countries have not been able to achieve sustainable development, and this is due in basis to move away this budget for the scientific approach and proper construction, hence the budget reform Arabic becomes a necessity, not an option, and this is done through the reform of the budget through to rely on the scientific foundations the sound-sensitive sustainable development in construction

## أهمية البحث:

تتبع أهمية البحث من الدور البارز للموازنة العامة في تحقيق التنمية المستدامة ،ذلك إن الموازنة العامة في الدول العربية حالياً لا تتفق واتجاهات التنمية المستدامة الأمر الذي يستوجب ضرورة إصلاحها من خلال إعادة توجيه أدوات الموازنة(إنفاقاً وإيراد) صوب المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئة وبما يضمن الارتقاء بأهداف التنمية المستدامة.

**مشكلة البحث:**

هناك تحديات اقتصادية واجتماعية وسياسية تواجه التنمية المستدامة ،هذه التحديات لا نجد لها مكانا عند المخطط المالي أو صاحب القرار السياسي المسؤول عن بناء الموازنة العامة وتحديد أهدافها ومن ثم يظهر انفصام بين الموازنة العامة وأهداف التنمية المستدامة.

**فرضية البحث:**

إن ابتعاد الدول العربية عن البناء السليم للموازنة العامة قد انعكست آثاره على مختلف مفاصل الاقتصاد فراححت الدول العربية ترزخ تحت وطأة الفقر والمديونية والعجز المالي والتدهور البيئي، مما يجعل إصلاح الموازنة العامة من الضرورات.

**هدف البحث**

يهدف البحث للتعرف على واقع وفعالية الموازنة العامة في الدول النامية وبشكل خاص في الدول العربية، ذلك إن الموازنة العامة في الدول العربية تنطبق عليها نفس الخصائص العامة للموازنة في الدول النامية، وعليه فإننا سنحلل الخصائص العامة للموازنة العامة في الدول النامية ونعززها ببيانات كمية عن واقع الموازنة العامة في الدول العربية..

**الحدود المكانية والزمانية للبحث:** اختص البحث بتناول مجموعة الدول العربية فقط وحسب ما متوافر من بيانات خلال المدة 1990-2011.. علما انه لم توفر لدى الباحث بيانات عن سنتي 2012 و 2013 لعدم توافر البيانات في مرحلة اعداد البحث.

**هيكلية البحث:** لأجل التحقق من فرضية البحث وتحقيق أهدافه، تم تقسيمه إلى ثلاثة فقرات رئيسة فضلاً عن خاتمة ، تبحث الفقرة الاولى في واقع الموازنة العامة في الدول العربية والتحديات التي تواجهها، أما الفقرة الثانية فقد اهتمت بتناول فعالية الموازنة العامة في الدول العربية، في حين اختصت الفقرة الثالثة بتناول الجانب التطبيقي لدور الموازنة العامة في الدول العربية في تحقيق التنمية المستدامة.

**أولاً: واقع الموازنة العامة في الدول العربية والتحديات التي تواجهها**

بادئ ذي بدء لابد من التأكيد على إن غالبية الدول العربية قد تبنت النمط التقليدي للموازنة العامة منذ حصولها على الاستقلال السياسي بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ومن الصعوبة بمكان فصل المظاهر التي تعبر عن واقع هذه الموازنة في الدول العربية عن مظاهر النمو الاقتصادي والاجتماعي التي تمر بها وعن طبيعة النظم السياسية فيها، إذ تنعكس مجمل هذه المظاهر بعضها على البعض الآخر فتطبع الموازنة بطابع ذي مميزات عديدة يجعلها غير صالحة للنهوض بالتنمية المستدامة، ويمكن التطرق إلى أبرز هذه المظاهر وكالاتي:-

## 1- عدم وضوح أهداف الموازنة العامة:

إن طبيعة النظام الاقتصادي في الدول العربية المتأرجح ما بين النظام الاشتراكي واقتصاد السوق قد انعكس على أهداف الموازنة العامة المختارة، فأصبحت هذه الأهداف مبالغ فيها ولا تعبر عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي لهذه الدول، وفي بعض الأحيان ينصب الاهتمام على الأهداف الجزئية أكثر من الأهداف الكلية وقد يحدث تداخل بين الأهداف والوسائل المختارة مما يصبح من الصعب ترجمتها إلى الواقع مما انعكس ذلك في فشل الموازنة في تحقيق أهدافها، إن هذا الفشل سبب هدر للموارد العامة وضياع فرص تنموية كان من الممكن أن تنتقل اقتصاديات هذه الدول من اقتصاد متخلف إلى اقتصاد أكثر تطوراً، لذلك سميت جهود التنمية العربية السابقة بسنوات التنمية الضائعة<sup>(1)</sup>.

## 2- انفصام أهداف الموازنة عن عملية التخطيط:

- إن التخطيط عملية فنية وإدارية وسياسية في آن واحد ، فالقرار النهائي في الموافقة على الخطة واعتمادها هو قرار سياسي، لذا فإن مدى الالتزام السياسي الحقيقي بالتخطيط كمنهج لتعزيد الجهود الإنمائية يأتي على رأس العوامل التي تحدد مدى نجاح التخطيط في مساندة الجهود الإنمائية المبذولة في الدولة المعنية<sup>(2)</sup>، وبشكل عام تتصف العلاقة بين الموازنة والتخطيط في الدول العربية بالاتي:-<sup>(3)</sup>
1. تعد الموازنة في معظم الدول النامية وفق الأسلوب التقليدي الذي لا يتلاءم وعمليات التخطيط التنموي.
  2. عدم الترابط وضعف التنسيق بين التصنيف المستخدم في الموازنة والتخطيط والنظام المحاسبي، فضلاً عن فقدان التكامل في وثيقة الموازنة نفسها.
  3. ضعف التنسيق بين إجراءات إعداد الموازنة وإجراءات إعداد الخطة، فقد تكون إجراءات كل منهما منفصلة عن البعض الآخر تماماً ولا تربطهما رابطة.
  4. عدم وضوح فلسفة التخطيط في بعض البلدان النامية، فالتخطيط ليس مجرد تحديد مجالات الاستثمار ووضع السياسات لتنفيذها، بل هو فلسفة متكاملة تشمل أساليب التخطيط وأغراضه وتحديد الأولويات ضمن إستراتيجيات اقتصادية واجتماعية تستجيب لحاجات المجتمع وتحقق أهدافه، ومن هذه الإستراتيجيات تستنبط وتتشتق أهداف الموازنة العامة، وفي حالة غياب ذلك تصبح الخطة والموازنة مجرد عمليات استثمار أو إنفاق للأموال لأهداف قصيرة الأمد ذات صلة ضعيفة بالأهداف العريضة البعيدة المدى للمجتمع.
  5. وجود صراع بين وزارة المالية ووزارة التخطيط على الدور القيادي للإدارة المالية وخاصة في تخصيص الموارد والرقابة على الإنفاق وقد ترك هذا الصراع آثار ضارة على الخطة والموازنة معا..

1- د. أسامة عبد الرحمن، المورد الواحد والاتجاه الإنفاقي السائد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1988، ص 48-49  
 2- د. محمد توفيق صادق، التنمية في دول مجلس التعاون- دروس السبعينيات وآفاق المستقبل، سلسلة عام المعرفة 103، الكويت 1986، ص 127  
 3- انظر في ذلك :-  
 - د. مجيد عبد جعفر، الموازنة العامة للدولة- مفهومها وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، دار الكتب للطباعة النشر، بغداد، 1999، ص 785-786  
 - Naomi Caidem, Budgeting In Poor Countries, P.A.R., NO.1, 1980, P40

**4- سيادة الطابع السياسي على عمل الموازنة:**

تتجلى التحديات السياسية للموازنة العامة في البلدان العربية بالآتي:-

1. التبدل المستمر للحكومات والأنظمة السياسية والتي تتعاقب على السلطة الأمر الذي أدى إلى غياب حالة الاستقرار والطمأنينة وعدم ثبات المسؤولين عن الإدارات العليا فخلق ظروفًا من الارتباك في سياقات العمل، وقد خيمت هذه الحالات على جوانب الحياة كافة ومنها موازنة الدولة التي انتابتها الفوضى وعدم الوضوح وأفقدتها الكثير من الأسس السليمة التي تستند عليها<sup>(4)</sup>.

2. تسخير الموازنة العامة لخدمة أهداف رئاسة الدولة وتعزيز موقفها السياسي وإضعاف معارضيها واقتصار اهتمامات السلطة العليا على أوجه معينة من الإنفاق قد تلبي حاجات اجتماعية معينة ولكن غرضها الأساسي هو دعائي فحسب، مثال ذلك إن الإنفاق على مشاريع البنية الأساسية لا يتم من منظور إنها وسيلة ومركز للاستفادة منها في المشاريع التنموية، وإنما من منظور إنها غاية في حد ذاتها وذات مردود سياسي ومعنوي كبيرين، ولهذا يكون الاتجاه نحو إنشاء الطرق والجسور والموانئ والمطارات، وتحيط بافتتاحها حالة إعلامية كبيرة، وقد كانت هذه النظرة سائدة منذ وقت مبكر نسبياً في العديد من الأقطار النامية النفطية وغير النفطية، وبالرغم من مرور سنوات طويلة على عثرات التنمية، فإن هذه النظرة مازالت سائدة وخصوصاً في الدول العربية النفطية، وهذا السلوك يوضح إن التنمية لا تؤخذ مأخذاً جدياً<sup>(5)</sup>، ولما كان القرار السياسي هو العامل الرئيسي من بين العوامل التي تحدد مسار التنمية، فإن القرار السياسي في كثير من الأحيان يركز على اعتبارات سياسية أو اعتبارات ليست بالضرورة اقتصادية، ومن هنا فإن القرار السياسي قد يفرض الإنفاق على مشاريع معينة قد لا تكون لها صلة بالتنمية، وهناك من وصف هذه الحالة قائلاً ((إن السياسيين والبيروقراطيين إنما يمارسون نفوذهم على عملية صنع القرار خدمة لمصالحهم وليس نهوضاً للمصلحة العامة))<sup>(6)</sup>.

مما تقدم أعلاه نرى إن واقع الموازنة الحالي في الدول العربية وما يعانيه هذا الواقع من ضعف في الأهداف العامة وضعف في التخطيط فضلاً عن المشاكل الإدارية والسياسية يجعله يشكل عائقاً أمام تحقيق التنمية الشاملة المستدامة مما يفرض التحرك الجاد والسريع لإصلاح هذا الواقع ....

**ثانياً: فعالية الموازنة العامة في الدول العربية**

فضلاً عن الواقع والتحديات الذي تعاني منها الموازنة العامة في الدول العربية والذي تمت الإشارة إليه في أعلاه، فإن الموازنة العامة في هذه الدول تتسم بضعف فعاليتها في تحقيق التنمية المستدامة، وضعف الفعالية هذا يتأتى من تشوه الهيكل الضريبي في هذه الدول والذي يحد من قدراتها في دعم التنمية المستدامة، إضافة إلى اتجاه الإنفاق العام غير المنضبط بأهداف في هذه الدول، وعليه يمكن تحليل فعالية الموازنة العامة من خلال مستويين :

المستوى الأول لقياس فعالية الموازنة العامة في الدول العربية ينطلق من التعرف على طبيعة النظام الضريبي ودوره في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

4- د. مجيد عبد جعفر، الموازنة العامة للدولة، مصدر سابق، ص 789

5- د. أسامة عبد الرحمن، المورد الواحد والاتجاه الإنفاقي السائد، مصدر سابق، ص 183

6- ميرفت بدوي، دور الدولة في قطاع السلع العامة والخدمات الاجتماعية، ندوة حول دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة، تحرير، طاهر حمدي كنعان، وقائع الندوة المنعقدة في الكويت 4-5 آذار، 1997، بيروت، 1998، ص 143

المستوى الثاني للحكم على الفعالية يتم من خلال تحليل اتجاهات الإنفاق العام في هذه الدول، لذا سيتم تحليل كل مستوى من هذين المستويين لرصد درجة الفعالية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

### المستوى الأول: طبيعة الأنظمة الضريبية في الدول العربية:-

يعد فرض الضرائب احد الأساليب العملية لتعبئة الإيرادات العامة لتمويل الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات التي يحتاجها الجميع، غير إن وضع نظام ضريبي كفاء وعادل هو أمر ابعد ما يكون عن البساطة، وخاصة بالنسبة للدول العربية التي تسعى للاندماج في الاقتصاد الدولي، فالنظام الضريبي الأمثل في هذه البلدان يجب أن يعمل على تعبئة الإيرادات العامة الضرورية دون الإفراط بالاقتراض الحكومي ودون تثبيط النشاط الاقتصادي والابتعاد كثيرا عن نسق النظم الضريبية المعمول بها في البلدان الأخرى. وتواجه الدول العربية تحديات هائلة عند محاولتها إقامة نظم ضريبية ذات كفاءة تخدم عملية التنمية المستدامة يمكن إدراجها بالاتي<sup>(7)</sup>:

1- إن معظم العمالة في هذه البلدان تشتغل عادة في مجال الزراعة أو في المشاريع الصغيرة غير الرسمية، وحيث إنهم نادرا ما يتقاضون أجورا منتظمة ثابتة، فإن إيراداتهم تنسم بالنقل وكثيرا منهم يتقاضى أجره نقدا "خارج السجلات المحاسبية"، مما يؤدي إلى صعوبة حساب وعاء لضريبة الدخل، أضف إلى ذلك إن العمالة في تلك البلدان لا تتفق ما تتقاضاه في العادة على شراء احتياجاتها من المتاجر الكبرى التي تمسك سجلات دقيقة للمبيعات والمخزونات، وهو ما يؤدي إلى تقلص دور الوسائل الحديثة لتعبئة الإيرادات الحكومية - مثل ضرائب الدخل والاستهلاك - في تلك الاقتصاديات، ويجعل إمكانية تحقيق الحكومة لمستويات ضريبية مرتفعة أمرا مستبعدا بالفعل.

2- يصعب تحقيق الكفاءة في الإدارة الضريبية دون وجود فئة من العاملين تتمتع بحظ وافر من التعليم والتدريب، ودون توفر المال اللازم لدفع أجور مجزية لموظفي الضرائب واستحداث العمليات الآلية في الإدارة الضريبية (أو حتى لتوفير خدمات هاتفية وبريدية ذات كفاءة)، ونظرا لقدرات دافعي الضرائب المحدودة على إمساك الحسابات، ونتيجة لذلك، تسلك الحكومات أسهل الطرق في كثير من الأحيان فتعمل على تطوير النظم الضريبية التي تسمح لها بالاستفادة من الخيارات المتاحة بدلا من إقامة نظم ضريبية معقولة وحديثة وذات كفاءة.

3- نظرا للطابع غير الرسمي الذي يتسم به هيكل الاقتصاد في كثير من البلدان العربية ونتيجة لنقص مواردها المالية، تواجه مكاتب الإحصاء والضرائب صعوبة في إنتاج إحصاءات يعتد بها، ويحول هذا النقص في البيانات دون تقويم صانعي السياسات للتأثير المحتمل حدوثه نتيجة للتغييرات الأساسية في النظام الضريبي، ومن ثم، تصبح التغييرات الهامشية هي الخيار المفضل في اغلب الأحيان، حتى وإن كان من الواضح إن التغييرات الأساسية هي الأجدر بالتفضيل، مما يؤدي إلى استمرار الهياكل الضريبية غير ذات الكفاءة.

7- فيتو تانزي و هاول زي، البلدان النامية والسياسة الضريبية، قضايا اقتصادية، العدد 27، صندوق النقد الدولي، واشنطن، 2001، ص 1-2

4- يغلب في البلدان العربية طابع عدم التكافؤ في توزيع الدخل، ورغم إن الحل المثالي لتعبئة إيرادات ضريبية مرتفعة في مثل هذا الوقت هو إخضاع الأثرياء لضرائب أكبر مما يخضع له الفقراء، فإن النفوذ الاقتصادي والسياسي لأثرياء الممولين الضريبيين غالباً ما يسمح لهم بمنع إصلاحات الموازنة العامة التي من شأنها زيادة أعبائهم الضريبية، ويفسر هذا جزئياً عدم استغلال العديد من البلدان النامية لضريبة الدخل الشخصي والضريبة العقارية استغلالاً كاملاً وعدم قدرة نظمها الضريبية إلا فيما ندر على تحقيق التصاعدية بشكل مرضي (بحيث يدفع الأثرياء ضرائب أعلى على أساس تناسبي).

ولذلك يمكن القول، إن السياسة الضريبية في الدول العربية هي في الغالب فن استخدام الممكن أكثر منها السعي وراء الأمثل، فلا غرو إذن أن تكون النظرية الاقتصادية، وكذلك على وجه الخصوص الكتابات المتخصصة المعنية بالضرائب المثلى، قد تركت تأثيراً ضئيلاً نسبياً على تصميم النظم الضريبية بهذه البلدان.

وبشكل عام فإن الأنظمة الضريبية في الدول العربية تمتاز بسمات تحد من قدرتها على تعبئة الإيرادات اللازمة لتمويل التنمية المستدامة منها **اختلال الهيكل الضريبي**، إذ يمتاز الهيكل الضريبي في الدول العربية بسمات تجعله غير قادر على تعبئة الإيرادات العامة لتمويل التنمية المستدامة منها **ارتفاع الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة** حيث كما هو معلوم إن الضرائب غير المباشرة ترتبط باستخدام الأموال أو إنفاقها، وتعد الضرائب غير المباشرة من أقدم الإشكال الضريبية المستخدمة في معظم دول العالم، وبالرغم من إن الأهمية النسبية لهذه الضرائب في الدول المتقدمة تناقصت وذلك بسبب ازدياد الإيرادات من الضرائب المباشرة، إلا إنها تعد من المصادر الرئيسية لإيرادات الدول النامية.

هذا والجدول 1 يشير إلى هيكل الضرائب العامة في الدول العربية للمدة 1993-2011، ومنه يلاحظ إن الدول العربية تعتمد بشكل أساسي على الضرائب غير المباشرة، فقد بلغت نسبة هذه الضرائب من إجمالي الإيرادات 13.6% عام 1993 إلى إنها ارتفعت إلى 13.9% عام 2010 وإن هذه الضرائب فضلاً عن قلتها فإنها تؤثر الخل الكبير الذي تعاني منه الأنظمة الضريبية في هذه الدول والذي يجعلها عاجزة تماماً عن إحداث أي اثر ملموس في تمويل التنمية المستدامة.

**جدول (1) هيكل الضرائب في الدول العربية للمدة 1993-2011 (نسبة مؤية من إجمالي الإيرادات)**

| ت | البيان               | 1993 | 1998 | 2002       | 2004       | 2005  | 2006  | 2007 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|----------------------|------|------|------------|------------|-------|-------|------|------|------|------|
|   |                      | %    | %    | %          | %          | %     | %     | %    | %    | %    | %    |
| 1 | الضرائب المباشرة     | 9    | 8.8  | 8.349      | 6.461      | 5.417 | 5.457 | 5.99 | 6.7  | 6.3  | 5.2  |
| 2 | الضرائب غير المباشرة | 13.6 | 16.6 | 13.08<br>8 | 10.40<br>2 | 8.56  | 7.115 | 7.90 | 14.1 | 12.4 | 10.7 |

المصدر:

السنوات 1998، 1993، من جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 1998، الملحق 4\6، ص 274

السنوات 2002-2007، من جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008، الملحق 2\6، ص 340

السنوات 2009-2011، من جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012، الملحق 4\6، ص 386

أما السمة الثانية لاختلال الهيكل الضريبي في الدول العربية فهي ضعف مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة فبالإضافة إلى سيطرة الضرائب غير المباشرة على الهيكل الضريبي في الدول العربية، فإن إيرادات الضرائب تتسم بانخفاض مساهمتها في تمويل الموازنة العامة وذلك بسبب استحواذ النفط الخام على الجزء الأكبر من الإيرادات العامة وكونها العمود الفقري في تمويل خطط التنمية الاقتصادية (في البلدان العربية المنتجة للنفط) واعتماد البعض الآخر من هذه البلدان على القروض الخارجية وطلب المساعدات في تمويل تنميتها، كما أنه لا بد من الإشارة إلى أن الهيكل الضريبي في الدول العربية يفتقر إلى الضرائب البيئية (الخضراء) المصممة أساساً للحفاظ على البيئة الأمر الذي يمكن القول معه إن هذا الهيكل غير صديق للبيئة، والجدول 2 يوضح هيكل الإيرادات العامة في الدول العربية للمدة 1993-2007، إذ يتضح من خلاله إن مساهمة الإيرادات النفطية لا تزال تحتل المرتبة الأولى في هيكل الإيرادات العامة، فقد ارتفعت مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة من 61.2% عام 1993 إلى حوالي 73.3% عام 2011، ومن الجدول 3 يتضح أيضاً إن النمو الكبير في الإيرادات العامة في الدول العربية لم يكن بسبب ارتفاع كفاءة الموازنة العامة وإدارتها، بل كان نمواً مستقلاً واعتمد في المقام الأول على النمو في الإيرادات النفطية<sup>(8)</sup>، علاوة على ارتفاع أسعار النفط الخام والغاز الطبيعي في الأسواق العالمية.

جدول (2) هيكل الإيرادات العامة في الدول العربية للمدة 1993-2011 (نسبة مئوية)

| نوع الإيراد            | 1993 | 1998 | 2002   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|--------|--------|--------|--------|------|------|------|
| الإيرادات النفطية      | 61.2 | 48.9 | 55.801 | 62.137 | 65.480 | 73.391 | 72.1 | 86.9 | 73.3 |
| الإيرادات الضريبية     | 27.3 | 37.1 | 29.821 | 25.097 | 23.944 | 17.949 | 17.5 | 18.7 | 15.9 |
| الإيرادات غير الضريبية | 7.9  | 10.5 | 10.108 | 9.293  | 6.843  | 5.656  | 6.4  | 7.1  | 6.6  |
| الإيرادات الأخرى*      | 3.6  | 3.5  | 4.270  | 3.473  | 3.733  | 3.004  | 3.7  | 4.7  | 3.9  |
| الإجمالي               | 100  | 100  | 100    | 100    | 100    | 100    | 100  | 100  | 100  |

\* الإيرادات الأخرى تشمل المنح والدخل من الاستثمارات  
المصدر: السنوات 1998، 1993، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 1998، الملحق 416، ص 274  
السنوات 2002-2006، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008، الملحق 216، ص 340  
السنوات 2007-2011، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، الملحق 416، ص 386

ومما تقدم في أعلاه، فإن الواقع الضريبي في الدول العربية لا يتلاءم مع متطلبات التنمية المستدامة نظرا لانخفاض هذه الحصيلة من جهة، واعتمادها على مورد رئيس هو الإيرادات النفطية، ولافتقاره للضرائب الخضراء التي تحمي البيئة من جهة أخرى، وعليه يمكن القول إن السياسية الضريبية في الدول العربية عاجزة عن تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة.

### المستوى الثاني: اتجاه الإنفاق العام في الدول العربية:

كما يمكن الكشف عن فعالية الموازنة العامة في الدول العربية من خلال تتبع المسار الإنفاقي للموازنة العامة فيها ومدى قدرة هذا الإنفاق على النهوض بأبعاد التنمية المستدامة المختلفة، وتشير البيانات والأدبيات الخاصة بالمالية العامة إلى أن الإنفاق الحكومي قد اتجه إلى الزيادة في جميع الدول على اختلاف نظمها وأحوالها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإن اختلف سير الزيادة في كل منها سرعة وببطء لسبب أو لآخر في بعض السنوات غير إنها ما تلبث أن تعاود الارتفاع بزوال السبب.

إن من أهم الأسباب<sup>(9)</sup>، التي أدت إلى زيادة الإنفاق العام في الدول العربية هو الاستقلال السياسي الذي حصلت عليه هذه الدول بعد الحرب العالمية الثانية، فمن أجل مواجهة الإرث الاستعماري الذي ورثته (الفقر، المرض، الجهل) حرصت الحكومات الوطنية على الارتقاء بمستوى معيشة الأغلبية الساحقة من المواطنين، ولهذا كان من الطبيعي أن يزداد الإنفاق الحكومي الموجه للتعليم والصحة والإسكان والمرافق العامة، والجدول التالي 3 يوضح تطور الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في الدول العربية للمدة 1981-2011

2011

9- انظر في ذلك

- د. رمزي زكي، انفجار العجز - علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، مصدر سابق، ص 66

- د. رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، سلسلة عالم المعرفة 118، الكويت، 1987، ص 174-175

**جدول (3) نسبة الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية إلى إجمالي النفقات الجارية في الدول العربية للمدة 2011-1981**

| الدولة                        | 1981 %      | 1987 %      | 2002 %      | 2003 %      | 2004 %      | 2005 %      | 2006 %      | 2007 %      | 2011 %      |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>الدول النفطية</b>          |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| الإمارات                      | 9.9         | 5           | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          | 13.2        |
| البحرين                       | 27          | 25          | 28          | 28          | 28          | 28          | 28          | 28          | 24.7        |
| الجزائر                       | 41.2        | 45.4        | 43          | 43          | 40          | 41          | 43          | 41          | 36.9        |
| السعودية                      | 31.1        | 18          | 39          | 35          | 34          | 34          | 34          | 34          | 36.0        |
| عمان                          | 9.7         | 15          | 34          | 33          | 32          | 36          | 39          | 33          | 42          |
| قطر                           | 36.6        | 28.7        | 25          | 24          | 25          | 25          | 25          | 25          | 18          |
| الكويت                        | 35.2        | 25          | 31          | 32          | 31          | 28          | 29          | 29          | 24.6        |
| ليبيا                         | 30.3        | 35          | 6           | 21          | 5           | 7           | 6           | 6           | 11          |
| <b>متوسط المجموعة %</b>       | <b>28.5</b> | <b>24.4</b> | <b>27.1</b> | <b>28.3</b> | <b>25.7</b> | <b>22.1</b> | <b>26.8</b> | <b>25.2</b> | <b>28.3</b> |
| <b>الدول غير النفطية</b>      |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| الأردن                        | 17.1        | 19.8        | 49          | 49          | 55          | 51          | 51          | 45          | 54.1        |
| تونس                          | 45.1        | 37.8        | 52          | 52          | 51          | 51          | 52          | 52          | 56.2        |
| السودان                       | 7.3         | 5.2         | 38          | 38          | 36          | 36          | 37          | 36          | 10.4        |
| سوريا                         | 14.7        | 15.7        | 34          | 13          | 11          | 12          | 12          | 13          | 17.7        |
| الصومال                       | 12.9        | 3.6         | .....       | .....       | .....       | .....       | .....       | .....       | .....       |
| لبنان                         | 26.4        | 15.8        | 14          | 15          | 15          | 15          | 14          | 14          | 12.1        |
| مصر                           | 44.2        | 22          | 44          | 45          | 44          | 46          | 56          | 49          | 30.4        |
| المغرب                        | 27.7        | 30          | 27          | 27          | 27          | 27          | 27          | 27          | 37.4        |
| موريتانيا                     | 10.6        | 14          | 34          | 34          | 36          | 34          | 34          | 34          | 34          |
| اليمن                         | 22.5        | 27          | 32          | 29          | 27          | 23          | 21          | 19          | 52          |
| <b>متوسط المجموعة</b>         | <b>30</b>   | <b>22.9</b> | <b>36</b>   | <b>37.7</b> | <b>37.7</b> | <b>36.8</b> | <b>38</b>   | <b>36.1</b> | <b>35.4</b> |
| <b>متوسط الدول جميع الدول</b> | <b>30</b>   | <b>23.9</b> | <b>33</b>   | <b>32</b>   | <b>31</b>   | <b>31</b>   | <b>33</b>   | <b>31</b>   | <b>31.8</b> |

المصدر: السنوات 1981، 1987 د. رمزي زكي، عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992، ص 45

السنوات 2007-2002، المصدر: جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008، مصدر سابق، الملحق 5/6، ص 344

السنة 2011، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، الملحق 8/6، ص 391 احتسبت المتوسطات من قبل الباحث

\* بيانات كل من الجزائر وليبيا والسودان تعود لسنة 2009 لعدم توافرها لسنة 2011

يظهر من الجدول 3 التطور في نسب الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في الدول العربية خلال المدة 2011-1981، إلا أنه من اللافت للنظر إن الدول غير النفطية تتفق على الخدمات الاجتماعية أكثر من الدول

النفطية ذات الفوائض المالية، فقد ارتفع متوسط النسبة في الدول غير النفطية من 30% عام 1981 إلى 35.4% عام 2011، في حين انخفضت نسبة الإنفاق الاجتماعي في الدول النفطية خلال نفس المدة من 28.5% إلى 28.3%، إن ذلك إنما يعود إلى إن الدول النفطية بدأت ومنذ منتصف الثمانينيات من القرن الماضي بمواجهة مشاكل وصعوبات اقتصادية نتيجة لتراجع إيرادات هذه الدول مع الانخفاض الذي شهدته أسعار النفط في السوق الدولي وانعكس ذلك على مستوى أدائها التنموي<sup>(10)</sup>.

كما زادت المدفوعات التحويلية للوفاء بتكلفة دعم الطعام ومشروعات الضمان الاجتماعي، ولعبت الموازنة العامة في ذلك دوراً لا يستهان به في إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء والمحرومين كما زاد الإنفاق الحكومي الموجه لبناء مؤسسات الدولة وأجهزتها، ولدعم القوات المسلحة، إضافة إلى إن الرغبة في تحقيق التنمية المستدامة قد دفعت الإنفاق العام وخاصة الاستثماري إلى الزيادة فازدادت المشاريع التنموية (الطرق، الجسور، محطات المياه والكهرباء، والموانئ) وغيرها من مشاريع البنية الأساسية، هذا وفي خضم التوسع الذي حدث في الجهاز الإداري للدولة، فضلاً عن زيادة حجم الخدمات العامة التي تقدمها الدولة في المجال الاجتماعي وما استلزمه ذلك من زيادة في عدد الموظفين، فإن حجم العاملين في الجهاز الحكومي قد زاد على نحو واضح في معظم البلدان العربية، وفي عدد لا بأس به من هذه البلدان قامت الدولة بالالتزام بتعيين الخريجين الجدد من المدارس والمعاهد الفنية بالجامعات كسبيل لمكافحة البطالة، وقد أدى ذلك إلى ارتفاع بند الأجور والرواتب في الموازنة العامة للدولة، بيد إن عدداً كبيراً من هؤلاء الموظفين أصبح ذا إنتاجية منخفضة بسبب عدم تخطيط القوى العاملة وإعادة هيكلتها بما يتناسب واحتياجات التوسع الوظيفي وبسبب انخفاض حجم الاستثمار الحكومي، وقد ترتب على نمو العمالة أن أصبح الإنفاق العام على الأجور والرواتب يمتص نسبة لا يستهان بها من الإنفاق الجاري، كما ترتب على ذلك أيضاً ارتفاع النصيب النسبي للأجور المدفوعة لعمال وموظفي الدولة من إجمالي رصيد الأجور المدفوعة على المستوى القومي، وبذلك أصبحت الأجور الحكومية تمثل بعداً رئيسياً في مجال توزيع الدخل القومي في هذه الدول<sup>(11)</sup>، هذا والجدول 4 يوضح تطور الإنفاق العام في الدول العربية للمدة 2002-2011 وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

10- عمرو مهنى، تطور دور الحكومة في التنمية الاقتصادية في الدول العربية، في دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة، تحرير طاهر حمدي كنعان، وقائع الندوة المنعقدة في الكويت 4-5 آذار، 1997، بيروت، 1998، ص 256  
11- د. رمزي زكي، عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992، ص 44-48

\* استخرج معدل النمو السنوي المركب بواسطة الصيغة الآتية  $R = \left[ \sqrt[n-1]{\frac{X_t}{X_0}} - 1 \right] * 100$  حيث إن R هو معدل النمو السنوي

المركب،  $X_t$  سنة الهدف،  $X_0$  سنة الأساس، N عدد السنوات... للمزيد من التفصيل انظر

د. خاشع محمود الراوي، المدخل إلى الإحصاء، مديرية مطبعة الجامعة، الموصل، 1984، ص 75

ومنعاً للتكرار فأينما ورد معدل النمو السنوي المركب في هذا البحث فإنه مستخرج بالصيغة أعلاه...

## جدول (4) تطور الإنفاق العام في الدول العربية للمدة 2002-2011 (مليون دولار)

| السنة              | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2011    |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| حجم الإنفاق        | 218.293 | 288.100 | 259.468 | 304.692 | 352.616 | 430.136 | 798.009 |
| % من الناتج المحلي | 33.24   | 36.63   | 29.94   | 28.82   | 28.44   | 30.68   | 33.7    |

المصدر: السنوات 2002-2007 جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008، مصدر سابق، الملحق 316، ص 341

السنة 2011، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، الملحق 516، ص 387

يتضح من الجدول 4 إن الإنفاق العام في الدول العربية ارتفع من 218.293 مليون دولار عام 2002 إلى 798.009 عام 2007 وبمعدل نمو سنوي مركب \* قدره 14.5%.

وعلى الرغم من زيادة الإنفاق العام في الدول العربية خلال العقود الماضية إلا أنه لم يتم تبني سياسة انفاقية رشيدة، وبعبارة أخرى لم تكن هذه النفقات موجهة في إطار إستراتيجية تساعد على بناء القاعدة الاقتصادية المعطاءة، بقدر ما كانت موجهة للإنفاق الاستهلاكي، وربما كان من الأجدر للدول العربية النفطية (بشكل خاص) الاحتفاظ بريع النفط وتوجيهه في أصول إنتاجية ذات مردود مستمر، وعدم استنزافه في المسار الإنفاقي الاغداقي، والاعتماد على الضرائب في تمويل النفقات العامة، وربما توجيه قدر من هذه النفقات أيضا نحو بناء قاعدة اقتصادية قادرة على العطاء الذاتي والمستمر، وتخفيض الاعتماد تدريجيا على عائدات النفط إذ يبدو إن أقطار المنطقة لم تلجأ بطريقة جادة إلى تخفيض اعتمادها على النفط على الرغم من الخطط والبيانات والتقارير الرسمية التي تركز على إن من أهم الأهداف تخفيض الاعتماد على النفط، فبعد مرور سنوات طويلة نسبيا، مازال الاعتماد على النفط كبيرا، ولم يحدث تغير يذكر في مدى الاعتماد عليه، بل إن حقبة الطفرة النفطية التي كانت فرصة ذهبية لاستثمار قدر كبير من الفوائض المالية المتراكمة خلالها في أصول إنتاجية واستثمارات مضمونة وذات مردود مناسب، لم يتم اغتنامه، وربما كان من إفرازاتها السلبية إنها زادت من الاعتماد على النفط، ولعدم وجود توجه متموي سليم وإرادة جادة تدعم مثل هذا التوجه، فإن العائدات من النفط وفوائضها المتراكمة أوجدت جوا من اللامبالاة والتفريط والإسراف<sup>(12)</sup> بحيث ظلت هذه الأقطار تقريبا بالنسبة إلى اعتمادها على النفط عند النقطة نفسها، وظل نمطها التتموي عشوائيا إلى حد كبير، حيث نجد إن كثيرا من بنود ومجالات الإنفاق استخدام الموارد العامة ضعيفة الإنتاجية، بل إن كثيرا من مجالات الإنفاق تنطوي على إسراف شديد، فالإنفاق العسكري الضخم في الدول العربية على سبيل المثال يمثل تبديدا لمواردها لدرجة أنه يقترب في نسبته ما يخصص للتعليم أو الصحة وكنسبة من إجمالي الإنفاق العام، والجدول 5 يوضح هيكل التوزيع الوظيفي للإنفاق العام في الدول العربية وكنسبة من إجمالي الإنفاق الجاري، كما إن الجدول 6 يوضح هيكل الإنفاق العام في الدول العربية خلال المدة 2002-2011

12- د. أسامة عبد الرحمن، المورد الواحد والاتجاه الإنفاقي السائد، مركز دراسات الوحدة العربية، مصدر سابق، ص 70

## جدول (5) هيكل التوظيف الوظيفي للإنفاق الجاري في الدول العربية للمدة 2002-2011

( % من إجمالي الإنفاق العام)

| السنة | الإنفاق على الخدمات العامة % | الإنفاق على الأمن والدفاع % | الإنفاق على الخدمات الاجتماعية % | الإنفاق على الخدمات الاقتصادية % |
|-------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| 002   | 19                           | 28                          | 33                               | 8                                |
| 003   | 19                           | 28                          | 32                               | 8                                |
| 004   | 18                           | 29                          | 31                               | 8                                |
| 005   | 18                           | 29                          | 31                               | 8                                |
| 006   | 18                           | 29                          | 31                               | 8                                |
| 007   | 18                           | 28                          | 31                               | 9                                |
| 010   | 25.7                         | 22.4                        | 32.2                             | 11.3                             |
| 011   | 27.7                         | 23                          | 31                               | 14.4                             |

المصدر: السنوات 2002-2007، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008، مصدر سابق، الملحق 5\6، ص 343-344  
 السنوات 2010-2011، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، الملحق 8\6، ص 390-391

## جدول (6) هيكل الإنفاق العام في الدول العربية خلال المدة 2002-2011 (مليون دينار)

|                       | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2007    | 2010   | 2011    |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
| الإنفاق العام (م.د.)* | 218.293 | 288.100 | 259.468 | 304.692 | 430.136 | 689.53 | 798.009 |
| الإنفاق الجاري %      | 76.55   | 79.48   | 78.71   | 75.37   | 72.41   | 72.6   | 73.7    |
| الإنفاق الاستثماري %  | 22.91   | 20.02   | 21.27   | 22.66   | 25.42   | 27.2   | 26.3    |
| صافي الاقتراض الحكومي | 0.54    | 0.20    | 0.02    | 1.99    | 2.17    | 0.3    | 0.1-    |

\*م.د تعني مليون دولار

المصدر: السنوات 2002-2007، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2008، مصدر سابق، الملحقين 3\6، 4\6 ص 341، وص 432  
 السنوات 2010-2011، جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، الملحقين 6\6، 6\7 ص 388-389

ومن الجدول 5 نرى إن نسبة الإنفاق العام على الأمن والدفاع يكاد يقترب كثيرا الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية، كما إن الجدول 6 يبين إن الإنفاق الاستثماري لا يزيد عن 25% من إجمالي الإنفاق العام، في حين إن أكثر من 75% من إنفاق الدول العربية هو إنفاق استهلاكي غير تنموي في كثير من الأحيان.  
 ومما تقدم في أعلاه، نستنتج إن واقع الموازنة العامة في الدول العربية كانت له نتائج سلبية على كفاءة الموازنة وقدرتها على توليد الإيرادات اللازمة للتنمية المستدامة، ومن أجل التعرف بشكل أكثر على النتائج التي ترتبت على عدم الكفاءة في بناء الموازنة العامة سنحاول في الفقرة التالية إجراء تقويم عام للدور التنموي للموازنة العامة في الدول العربية في تحقيق التنمية المستدامة.

**ثالثاً: تقويم الدور التنموي للموازنة العامة في تحقيق التنمية المستدامة**

تسعى الموازنة العامة في الدول العربية إلى تحقيق التنمية المستدامة من خلال استخدامها لسياسة انفاقية وإيرادية تنموية تتضمن أو تعكس أبعاد التنمية المستدامة، ومن أجل الحكم على مدى اقتراب أو ابتعاد الموازنة العامة العربية عن تحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية) فإن هناك حاجة لاستخدام عدد من المعايير والمؤشرات التي تبين مدى اقتراب أو ابتعاد الموازنة العامة عن تحقيق أهدافها العامة، هذه المعايير ومؤشراتها سيتم التطرق إليها في الفقرات الآتية.

**أولاً: معيار النمو الاقتصادي:-**

يمكن الكشف عن واقع النمو الاقتصادي للدول العربية من خلال الاستعانة بالجدول 7 الذي يبين تطور الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية ومتوسط نصيب الفرد منه خلال المدة 1995-2010، ومنه يتضح إن الناتج المحلي الجمالي بالأسعار الجارية قد ارتفع من 477.913 مليون دولار عام 1995 إلى 1471.656 مليون دولار عام 2007 بزيادة مطلقة قدرها 993.743 مليون وبمعدل نمو سنوي مركب قدره 9.8% لهذه المدة.

هذا ويقاس النمو الاقتصادي بعدد من المؤشرات أهمها نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومن معطيات الجدول 7 نلاحظ ارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي خلال هذه المدة من 1934 دولار إلى 5761 دولار وبمعدل نمو سنوي مركب قدره 6.7%، إن هذا الارتفاع في نصيب الفرد إنما يعود بدرجة أساسية إلى التواصل المستمر لأسعار النفط في الأسواق الدولية وزيادة عائدات صادرات النفط الخام خلال هذه المدة .

**جدول 7 الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط نصيب الفرد منه في الدول العربية خلال المدة 1995-2011**

بالأسعار الجارية (مليون دولار)

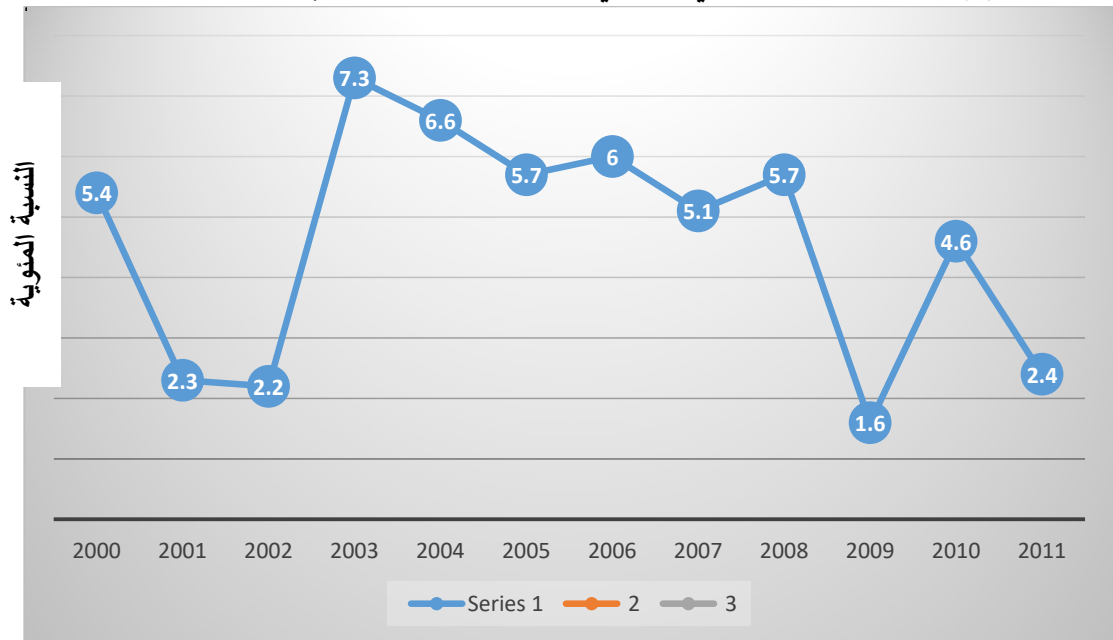
| السنة                            | السكان (الف)<br>1 | الناتج المحلي<br>الإجمالي (مليون)<br>2 | نصيب الفرد (دولار)<br>3 |
|----------------------------------|-------------------|----------------------------------------|-------------------------|
| 1995                             | 249,280           | 507.724                                | 1725.9                  |
| 2000                             | 278,330           | 417.797                                | 1510.1                  |
| 2005                             | 310,664           | 1154.051                               | 3714.7                  |
| 2007                             | 327,307           | 1588.572                               | 4853.4                  |
| 2008                             | 338,861           | 1998.556                               | 5897.8                  |
| 2009                             | 345,828           | 1735.987                               | 5019.7                  |
| 2010                             | 353,756           | 2004.730                               | 5667.1                  |
| 2011                             | 362,139           | 2365.373                               | 6531.6                  |
| معدل النمو<br>السنوي<br>المركب % | 2.16              | 9.8                                    | 7.3                     |

المصدر: من عمل الباحث استناداً إلى: جامعة الدول العربية، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2011 مصدر سابق، الملاحق 2\2، 8\2، ص 322 و 328

غير إن الصورة تختلف إذا أخذنا التغير في الأسعار بنظر الاعتبار، وبهذا الصدد فإن الشكل البياني (1) يشير إلى إن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية بالأسعار الثابتة لسنة 2005 قد انخفض من 5.4% عام

2000 إلى 2.3% عام 2001 ثم واصل الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعه ليبلغ أعلى مستوى له عام 2003 إذ بلغ معدل نموه 7.4% غير انه استمر بالانخفاض خلال الأعوام اللاحقة ليصل إلى أدنى مستوى له في عام 2009 ليصل إلى 1.6% بسبب تداعيات الأزمة العالمية، ثم ارتفع إلى 4.6% عام 2010 غير انه انخفض إلى 2.4% عام 2011، هذا في الوقت الذي ارتفع فيه معدل النمو الاقتصادي العالمي الحقيقي من 2.8% عام 2002 إلى 5% عام 2010، كما ارتفع معدل النمو الحقيقي في الدول المتقدمة وللمدة ذاتها من 1.6% إلى 3%<sup>(13)</sup>، ويعزى تراجع النمو في الدول العربية لعدة أسباب<sup>(14)</sup>، منها ارتفاع تكلفة استيراد النفط، وتكلفة استيراد السلع الغذائية ومستلزمات الإنتاج، ويعد تباطؤ وتيرة النمو في الدول العربية في عام 2010 استمراراً للاتجاه التنافسي التدريجي الذي بدأ منذ عام 2004، بعد الانتعاش الذي بدأ عام 2002، إضافة إلى إن اعتماد حكومات البلدان النفطية في 55%<sup>(15)</sup> من إيراداتها الحكومية على عوائد النفط يفسر العلاقة الطردية بين قيمة الصادرات النفطية (المحددة على وفق الطلب العالمي) والإنفاق الحكومي العام، كما يعبر عن تأثر جميع مؤشرات الأداء الاقتصادي بتقلب الأسعار، وتعكس هذه الحالة فشل الموازنة العامة وبرامج التنمية وخططها في تنويع الهيكل الاقتصادي وتعدد مصادر النمو الاقتصادي وزيادة المصادر المتجددة ذاتياً (المستدامة).

شكل (1) معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة للدول العربية للمدة 2011-2000



المصدر: جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2011، مصدر سابق، ص2

13- صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي- الإسكان والدورة الاقتصادية، أبريل 2008، ص2

14- جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012، مصدر سابق، ص2

15- د. أمال شلاش، دور السياسات الاقتصادية في تفاقم ظاهرة الفقر والغنى، ندوة الفقر والغنى في الوطن العربي (22-23 تشرين الأول- 2000، مجموعة باحثين، بيت الحكمة، بغداد، 2002، ص136

**ثانيا: معيار الاستقرار الاقتصادي:**

يمكن أن نعبر عن مدى قدرة الموازنة العامة العربية في ضمان الاستقرار الاقتصادي من خلال مؤشري التضخم والبطالة وكما يأتي:-

**1- ارتفاع معدل التضخم:** -تفيد معدلات التضخم المقدرة من خلال معدل التغير السنوي في الرقم القياسي لأسعار المستهلك، بتباين أداء الدول العربية، إذ ارتفعت هذه في جميع الدول العربية خلال المدة 1995-2010، فعلى سبيل المثال ارتفع التضخم في الأردن من 0.7% عام 2000 إلى 4.4% عام 2011، وفي مصر ارتفع التضخم من 2.7% إلى 10.2% خلال هذه المدة، وارتفع في اليمن من 4.6% إلى 19.3% خلال نفس المدة، وبشكل عام فقد بلغ متوسط نسبة التضخم في الدول العربية في عام 2011 حوالي 6.1%، ومن أهم أسباب زيادة التضخم في الدول العربية خلال هذه المدة<sup>(16)</sup> ارتفاع أسعار الواردات من السلع الغذائية الأساسية والمدخلات الوسيطة على المستوى الدولي، إذ يؤثر ارتفاع أسعار السلع الأساسية بشكل واضح على الظروف المعيشية للمواطن العربي من المحيط إلى الخليج، وساهمت كذلك زيادة حجم النشاط الاقتصادي والطلب المحلي في الدول العربية المصدرة للنفط خلال عام 2007 في ارتفاع الضغوط التضخمية في معظم هذه الدول، نتيجة للزيادة في الإنفاق الحكومي، وارتفاع معدلات المجاميع النقدية والائتمان الذي أدى بدوره إلى ارتفاع في أسعار العقارات وأسعار الأسهم، وفي المقابل، فإن ارتفاع تكلفة استيراد النفط زاد من حدة الضغوط التضخمية، خاصة في الدول المستوردة الصافية للنفط، كما ساهم تواصل ضعف سعر صرف الدولار أمام العملات الرئيسية الأخرى، في ارتفاع تكلفة الاستيراد خاصة في الدول التي يلعب فيها الدولار دورا هاما في تحديد أسعار عملاتها، وعليه يمكن أن نستنتج إن الموازنة العامة في الدول العربية لم تكن فعالة في ضمان الاستقرار الاقتصادي بدلالة ارتفاع معدلات التضخم. والجدول 8 يشير لمعدل التغير السنوي في الرقم القياسي لأسعار المستهلك للمدة 2000-2011 في الدول العربية

16- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الاسكوا 2006-2007، الأمم المتحدة، نيويورك 2007، ص19

جدول (8) معدل التغير السنوي في الرقم القياسي للمستهلك 2011-2000

| الدول العربية | 2002 | 2001 | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2010 | 2011 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| الأردن        | 0.7  | 1.8  | 1.8  | 3.4  | 3.5  | 6.3  | 5.4  | 5.1  | 4.4  |
| الإمارات      | 3.1  | 2.8  | 2.9  | 5    | 6.2  | 9.3  | 14   | 0.9  | 0.9  |
| البحرين       | 0.7- | 1.2- | 0.5- | 2.3  | 2.6  | 2.2  | 3.4  | 1.9  | 1.0  |
| تونس          | 2.9  | 1.9  | 2.8  | 1.2  | 3.9  | 4.5  | 3.1  | 4.5  | 3.5  |
| الجزائر       | 0.3  | 4.2  | 1.4  | 3.6  | 1.6  | 2.5  | 3.5  | 3.9  | 4.5  |
| جيبوتي        | 2.9- | 2.4  | 1.5  | 3.1  | 3.1  | 3.5  | 5    | 3.5  | 5.1  |
| السعودية      | 1.1- | 1-   | 0    | 0.3  | 0.7  | 2.5  | 4.1  | 5.3  | 5.0  |
| السودان       | 8    | 6.8  | 7.8  | 7.4  | 6.1  | 15.1 | 8.2  | 13   | 20.0 |
| سوريا         | 0.6- | 3    | 1    | 4.6  | 7.9  | 9.8  | 4.5  | 4.4  | 4.8  |
| العراق        |      |      | 5    | 27   | 37   | 53.6 | 30.7 | 2.4  | 5.6  |
| عمان          | 1.2- | 0.8- | 0.3- | 0.7  | 1.9  | 3.2  | 10.9 | 3.2  | 4.0  |
| فلسطين        | 2.8  | 1.2  | 5.7  | 3    | 3.5  | 3.8  | 2.7  |      | 2.9  |
| قطر           | 1.7  | 1.5  | 0.2  | 6.8  | 8.8  | 11.8 | 13.8 | -2.4 | 1.0  |
| الكويت        | 1.8  | 1.3  | 0.9  | 1.3  | 4.1  | 3    | 5.5  | 4    | 4.7  |
| لبنان         | 0    | 0    | 1.8  | 3    | 0    | 5.6  | 4.1  | 4.5  | 5.5  |
| ليبيا         | 2.9- | 9.2- | 9.5- | 2.2- | 2    | 1.9  | 6.2  | 2.4  | 15.9 |
| مصر           | 2.8  | 2.1  | 2.4  | 10.4 | 12.1 | 6.2  | 9.5  | 11.1 | 10.2 |
| المغرب        | 1.9  | 1.9  | 2.8  | 1.5  | 1    | 3.3  | 2.1  | 0.9  | 0.9  |
| موريتانيا     | 6.8  | 7.7  | 5.3  | 10.4 | 12.1 | 6.2  | 7.3  | 6.3  | 6.2  |
| اليمن         | 4.6  | 11.9 | 12.2 | 12.5 | 11.4 | 18.4 | 12.6 | 12.1 | 19.3 |

المصدر: جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة 2008، و 2012 مصدر سابق، ص 22 و ص 25 على التوالي

**2- البطالة:-** تعد البطالة واحدة من أهم التحديات التي تواجهها التنمية المستدامة في معظم الدول العربية، وتكمن الأسباب الهيكلية للبطالة في هذه الدول في نمط النمو الاقتصادي المرتكز على استغلال الموارد الطبيعية وفي خصائص القوة العاملة التي لا تتفك ترتفع ضمنها نسبة الشباب والتي تقتصر إلى التدريب اللازم لتلبية احتياجات سوق العمل، ومن أهم أسباب الضعف في أداء أسواق العمل، شدة الاعتماد على القطاع العام في خلق فرص العمل، إضافة إلى عوامل تشمل النزاعات الإقليمية، وهجرة اليد العاملة، وتحديات دمج القطاع غير النظامي في الاقتصاد النظامي كما أن القطاع النظامي اخذ في استيعاب أيدٍ عاملة غير ماهرة، لكن أجوره المتدنية لم تساهم كثيراً في التخفيف من حدة الفقر، فتضافر تدني الأجور الحقيقية، مع ضيق فرص العمالة لتوسيع الفقر وتعميقه في المنطقة<sup>(17)</sup>.

ويقدر متوسط معدل البطالة في الدول العربية بحوالي 14.6 % وهو الأعلى بين مناطق وأقاليم العالم الأخرى، ويقدر عدد العاطلين عن العمل في الدول العربية بحوالي 14.2 مليون عاطل<sup>(18)</sup>، في حين إن نسبة البطالة في منظمة

17 - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، آثار الفقر والبطالة على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، 2002، ص 1

18- جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012، مصدر سابق، ص 42

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بلغت 6.5% في عام 2005<sup>(19)</sup>، والجدول 9 يوضح مستويات البطالة في بعض الدول العربية خلال المدة 2007-2011، ويقدر عدد السكان في سن العمل بحوالي 240 مليون بما يمثل أكثر من 60 % من سكان الدول العربية، ويقدر حجم قوة العمل بحوالي 122 مليون، ورغم تباطؤ نمو عدد السكان في سن العمل في عدد من الدول العربية، إلا أن متوسط معدل المشاركة في القوى العاملة البالغ حالياً قرابة 61 %، والذي يقيس درجة الضغط الديموغرافي على سوق العمل، في ازدياد نتيجة لارتفاع معدلات نمو القوى العاملة، خاصة بين الإناث، ويقدر متوسط معدل مشاركة البالغين من الذكور حوالي 88 % وهو بذلك يفوق المعدل العالمي البالغ 85 %، بينما يبلغ متوسط معدل مشاركة الإناث حوالي 59 في المائة مقابل 70 في المائة في بقية دول العالم<sup>(20)</sup>.

جدول 9 معدلات البطالة في بعض الدول العربية

| الدولة  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------|------|------|------|------|------|
| الأردن  | 13.1 | 12.7 | 12.8 | 13.4 | 12.9 |
| البحرين | 4    | 4    | 4    | 3.4  | 3.7  |
| تونس    | 12.4 | 12.4 | 13.3 | 13   | 18.9 |
| الجزائر | 13.8 | 11.3 | 10.2 | 10   | 9.8  |
| سوريا   | 9.2  | 10.9 | 9.2  | 8.4  | 14.9 |
| فلسطين  | 21.5 | 21.6 | 21.5 | 26.6 | 26.6 |
| مصر     | 8.9  | 8.7  | 9.4  | 8.9  | 11.9 |
| المغرب  | 9.8  | 9.6  | 9.1  | 9.1  | 8.9  |

المصدر: جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012، مصدر سابق، 46

وعليه يمكن القول إن نمط النمو السائد في الدول العربية لم يكن لصالح الفقراء، فهذا النمو الاقتصادي لم يؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة تقلل من مستوى البطالة المتفشية، كما إن الموازنة لم تستطع تحقيق الاستقرار الاقتصادي بدلالة النسب المرتفع للبطالة والتضخم.

### ثالثاً: معيار التنوع الاقتصادي:

إن تنمية الموارد العامة للدولة يعد العنصر الحاكم المكمل لعنصر ترشيد وضبط الأنفاق العام في منظومة السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة ، ويمكن التعبير عن هذا المعيار من خلال مؤشر قدرة الإيرادات العامة على تمويل الموازنة العامة ، وإن هذا المؤشر يضم فقرتين هما الآتي:

**1- عجز الموازنة العامة:** تمثل مشكلة عجز الموازنات العامة على المستوى العالمي واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية المحورية لما لها من آثار مباشرة على أداء النشاط الاقتصادي بصفة عامة ، بالإضافة إلى كونها من

19- الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية 2006، نيويورك، 2006، ص352

20- المصدر السابق نفسه، ص41

\*الاضطراب الاقتصادي وهو عكس الاستقرار الاقتصادي، ونحصل على الاضطراب الاقتصادي من خلال جمع نسبة البطالة والتضخم في سنة معينة.

أهم الموضوعات التي اشتد الجدل حولها وتفاوتت الآراء بشأنها وتباينت الاجتهادات فيها خاصة في السنوات الأخيرة لاسيما بعد اتجاه العجز إلى التزايد في مختلف دول العالم وصاحبه ارتفاعاً مستمراً في الدين العام الداخلي للحكومات .

وتعد ظاهرة عجز الموازنة العامة واحداً من اخطر المشاكل التي تواجه المجتمع العربي علاوة على مشاكل البطالة والتضخم وضعف معدلات النمو الاقتصادي، ويمكن التعرف على ظاهرة العجز من خلال الاستعانة بالجدول 10، ومنه يظهران عجز الموازنة تبين مابين الدول النفطية وغير النفطية، ففي الوقت الذي انخفض فيه فائض الموازنة في الدول النفطية من 19.3% عام 1980 الى 3.5% عام 2010، نلاحظ انخفاض عجز الموازنة العامة في الدول غير النفطية من 9% عام 1980 الى 3.7% عام 2010، إن انخفاض العجز في الدول غير النفطية إنما يعود إلى سياسات التكييف الاقتصادي والخصخصة التي اتبعتها بعض الدول العربية (المغرب، تونس، مصر، الجزائر، سوريا، اليمن) منذ منتصف الثمانينيات من القرن الماضي لعلاج الإختلالات الهيكلية التي برزت في اقتصادياتها والتي كانت قد نشأت عن عوامل بعضها محلي تمثل في السياسات المالية والاقتصادية القاصرة التي طبقتها تلك الدول خلال عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، وبعضها خارجي فرضه الواقع الاقتصادي الدولي المتغير خلال عقد الثمانينيات من القرن الماضي، ومن الدول 11 يمكن أن نلاحظ النتائج الايجابية التي سجلتها هذه الدول من خلال ما طبقته حكوماتها من سياسات وإجراءات لإصلاح أوضاعها الاقتصادية، فعلى سبيل المثال، نلاحظ تحول عجز الموازنة العامة في المغرب من 9.7% عام 1980 إلى فائض بمقدار 0.3% عام 2007، أما في مصر فقد انخفض العجز من 24.2% عام 1980 إلى 8.1% عام 2010، إلا انه يجب أن لا ننسى أن هذه النتائج الايجابية على عجز الموازنة العامة إنما تمت على حساب انخفاض الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية الأمر الذي ولد المزيد من النتائج السلبية على مؤشرات التنمية الاجتماعية في هذه الدول والتي ستظهر لنا لاحقا.

جدول (10) عجز/ فائض الموازنة العامة في الدول العربية 2006-2011

| الدول العربية                         | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| فائض / عجز الموازنة العامة            | 157,513 | 112,984 | 260,148 | 55,476- | 2,975-  | 94,252  |
| نسبة % من الناتج المحلي الاجمالي      | 11.5    | 7.1     | 13.0    | 3.2-    | 0.1-    | 4.0     |
| الدو العربية النفطية                  | 171,505 | 127,992 | 276,555 | 30,871- | 28,413  | 134,090 |
| من الناتج % المحلي الاجمالي           | 15.8    | 10.2    | 17.4    | 2.4-    | 1.9     | 7.2     |
| الدول العربية ذات الاقتصادات المتنوعة | 13,992- | 15,009- | 16,407- | 24,605- | 31,388- | 39,838- |
| من الناتج % المحلي الاجمالي           | 5.0-    | 4.5-    | 4.0-    | 5.6-    | 6.5-    | 7.8-    |

المصدر: جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2012، مصدر سابق، 124

يتضح من معطيات الجدول اعلاه ان الموازنة العامة المجمعة للدول العربية حققت فائضا كليا بلغ حوالي 94.3 مليار دولار في عام 2011 ، مقارنة بعجز مالي بلغ حوالي 3 مليار دولار في عام 2010 ، وكنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، تحول العجز الكلي البالغ حوالي 0.1 في المائة في عام 2010 إلى فائض بلغ حوالي 4 في المائة في عام 2011 ، ويعزى هذا الأداء الجيد بشكل عام إلى النمو الكبير الذي حققته الإيرادات المالية خصوصا الإيرادات البترولية خلال العام 2011 ، في ضوء التطورات الايجابية التي شهدتها أسعار النفط الخام والغاز الطبيعي في الأسواق العالمية في ذلك العام، رغم أن معظم الدول العربية تبنت سياسات مالية توسعية تضمنت زيادات كبيرة في الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري. و جدير بالذكر أن الفائض الكلي في الموازنة العام المجمعة في عام 2011 لا يزال دون مستويات الفوائض المالية التي حققتها الدول العربية كمجموعة في السنوات السابقة للأزمة المالية العالمية، حيث تجاوز الفائض الكلي 112 مليار دولار سنويا خلال الفترة 2006 - 2008 ، بنسبة تجاوزت 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة المذكورة، قبل أن يتحول إلى عجز في عامي 2009 و 2010.

**2- هيكل الإيرادات العامة في الدول العربية:** ذكرنا في الجدول 2 إلى إن هيكل الإيرادات العامة في الدول العربية يعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية، فقد ارتفعت مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الإيرادات العامة من 61.2% عام 1993 إلى حوالي 73% عام 2011، وبالمقابل فإن الإيرادات الضريبية قد انخفضت نسبة مساهمتها في توليد الإيرادات العامة، إن ذلك إنما يدل على عدم كفاءة السياسة الضريبية في الدول العربية وعدم قدرتها على تعبئة الإيرادات العامة اللازمة لتمويل التنمية المستدامة، والاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة.

**3- تنوع بنية الناتج المحلي الإجمالي:** لم تستطع الموازنة العامة في الدول العربية إن تحقق التنوع الاقتصادي من خلال تقليل نسبة مساهمة القطاع النفطي في توليد الناتج المحلي الإجمالي، إذ لم تهتم هذه الموازنة بتنمية القطاعات الإنتاجية وخاصة الزراعة والصناعة، فمن معطيات الجدول 11 يتبين إن نسبة مساهمة القطاع النفطي في توليد الناتج المحلي الإجمالي عام 2011 بلغت حوالي 40%، مقابل 60% لباقي القطاعات المكونة للناتج المحلي الإجمالي، هذا في الوقت الذي انخفضت نسبة مساهمة القطاع الزراعي في توليد الناتج المحلي من 6.21% عام 2006 إلى 5.63% عام 2011، كما انخفضت أيضا مساهمة القطاع الصناعي في توليد الناتج المحلي من 9.36% عام 2006 إلى 9.05% عام 2011.

## جدول (11) مساهمة القطاع النفطي في توليد الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية للمدة

2006 - 2011 بالأسعار الجارية (مليون دينار)

| السنة | الناتج المحلي الإجمالي<br>1 | القطاع النفطي<br>2 | القطاع الصناعي<br>3 | القطاع الزراعي<br>4 | الأهمية النسبية للنفط<br>2/1*100 | الأهمية النسبية للقطاع الصناعي<br>3/1*100 | الأهمية النسبية للقطاع الزراعي<br>4/1*100 |
|-------|-----------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 2006  | 1291.407                    | 522.396            | 120.913             | 80.222              | %40.45                           | %9.36                                     | %6.21                                     |
| 2007  | 1471.655                    | 585.427            | 138.588             | 89.786              | %39.78                           | %9.41                                     | %6.10                                     |
| 2010  | 2027.293                    | 718.840            | 187.682             | 124.429             | %35.45                           | %9.25                                     | %6.13                                     |
| 2011  | 2356.373                    | 961.613            | 213.416             | 132.802             | %40.80                           | %9.05                                     | %5.63                                     |

المصدر: من عمل الباحث: استناد إلى جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد،

2008، مصدر سابق، الملحق 3\2 و 4\2، ص 277-278 (السنوات 2006 و 2007).

السنة 2010، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2011، مصدر سابق، الملحق 3\2، ص 287

السنة 2011، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، مصدر سابق، الملحق 3\2، ص 323

وهنا تبرز أهمية إصلاح الموازنة العامة بحيث يتحقق من هذا الإصلاح استدامة التنمية، ذلك إن الإصلاح المطلوب هو ليس التخلي عن موازنة البنود فحسب بل أيضا أيا كان نمط الموازنة المختار فلا بد من خلاله أن يتم إعادة توجيه النفقات العامة لجعل النمو الاقتصادي أكثر مناصرة للفقراء من خلال زيادة إنتاجية هذه النفقات ومن خلال زيادة تنوع مصادر الإيرادات لتضمن حقوق الأجيال وتحقق التنمية المستدامة لكي لا تبقى تعتمد على مورد واحد آيل للنضوب عاجلاً أم آجلاً.

## رابعا: معيار العدالة الاجتماعية:

هناك عدد من المؤشرات يمكن استخدامها لتوضيح مدى قدرة الموازنة العامة العربية على ضمان البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، أهم هذه المؤشرات هي الآتي:

## 1- مؤشر التخفيف من وطأة الفقر:

لقد كانت مسألة مكافحة الفقر أحد المواضيع الرئيسية التي تناولتها المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة مؤخراً، ولا سيما مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتنمية المعقود في عام 1992، والمؤتمر العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في عام 1995، ومؤتمر قمة الألفية المعقود عام 2000 وقد تضمن إعلان الألفية التزاماً بأن يتم خفض نسبة سكان العالم الذين يقل دخلهم عن دولار واحد يومياً بحلول عام 2015، والفقر ظاهرة متعددة الأبعاد، ومن سماتها انخفاض الدخل وقلة الاستهلاك، والجوع، وسوء التغذية، وضعف الصحة، والافتقار إلى التعليم والمهارات، وعدم توفر فرص الوصول إلى المياه والمرافق الصحية، وإمكانية التأثر بالصدمات الاقتصادية والاجتماعية، وترتبط هذه السمات ارتباطاً وثيقاً ببعضها البعض: فانخفاض الدخل يحد من فرص الحصول على السلع والخدمات الأساسية، كما أن عدم توفر فرص الحصول على السلع والخدمات من شأنه أن يؤدي إلى تقليص فرص إدراج الدخل. وكثيراً ما يرتبط الفقر بعوامل اجتماعية أخرى من قبيل العرق، والأصل الإثني، ونوع الجنس، بما يعكس أنماطاً واقعية أو تاريخية من التمييز ضد فئات اجتماعية معينة، وفي العقود

الأخيرة، انخفضت معدلات الفقر، مقاسة بطرق مختلفة، على الصعيد العالمي وفي معظم البلدان، وشهدت بعض البلدان انخفاضا حادا في تلك المعدلات. ومع ذلك، فقد زادت معدلات الفقر في بلدان أخرى، وزادت الفجوة بين أغنى البلدان وأشدّها فقرا.

تشير تقديرات البنك الدولي إلى ارتفاع عدد الفقراء في الوطن العربي من 60 مليون عام 1985 إلى 73 مليون عام 1995<sup>(21)</sup>، وأن أغلبية الفقراء يعيشون في المناطق الريفية، إذ تقدر هذه النسبة بحوالي 75%، كما أشارت التقديرات إلى أن 60% من الفقراء سيظلون في المناطق الريفية في عام 2025<sup>(22)</sup>، وتظهر التقديرات المتاحة عن مؤشرا الفقر في الدول العربية التباين الواضح بين هذه الدول وتشير البيانات أن نسبة الفقراء كانت تفوق الـ 40% في الدول الأقل دخلا مثل اليمن وموريتانيا وفلسطين والصومال والسودان وجيبوتي وجزر القمر، وتقع بين 10 و20% في الأردن والبحرين وسوريا ومصر والمغرب، وقل من 10% في تونس والجزائر ولبنان<sup>23</sup>، ولا بد من الإشارة هنا إلى أن برنامج الأمم المتحدة قد قدم مؤشرا جديدا للفقر سمي بمؤشر الفقر المتعدد الأبعاد والذي يتضمن عناصر غير مرتبطة بالدخل ويأخذ بعين الاعتبار أوجه متعددة للحرمان البشري من حيث الصحة والتعليم ومستوى المعيشة ويستند إلى بيانات مسوحات الأسرة، بحيث يصنف كل فرد بناء على عدد من أوجه الحرمان في أسرته قبل تجميع البيانات في مقياس للفقر على المستوى الوطني وتكمن أهمية المؤشر بالمقارنة مع مؤشرات فقر الدخل في إعطاء صورة واضحة حول حجم التحديات القائمة أمام معظم الدول العربية في مكافحة الفقر بمختلف أبعاده لاسيما على مستوى تحسين الدخل والخدمات الأساسية في مجال التعليم والصحة.

إذن الموازنة العامة لم تستطع بخططها وبرامجها أن تكون أداة فاعلة اتجاه التقليل من حدة الفقر أو حتى السيطرة عليه، كما إنها لم تستطع من تحقيق التنمية المكانية بدلالة تركيز الفقراء في الأرياف، علما أن هذه الأرياف لو امتد لها إنفاق الدولة بشكل أكثر، فأن الإنتاجية الزراعية ستزداد وبالتالي الناتج القومي سيرتفع والذي يعد الأساس لزيادة الدخل للمشتغلين في هذا القطاع الحيوي والمهم، وبالتالي تحسين المستوى المعيشي لهم، أيضا وما دمنا في هذا الجانب فعلى الدول العربية أن تدعم صغار المزارعين وتوفر لهم الضمانات الكافية للحصول على القروض الزراعية ومستلزمات الإنتاج الأخرى التي تساعدهم في زيادة إنتاجهم الفردي والذي سينعكس أثره على المجتمع ككل، فبدلا من أن تخصص الدول العربية المبالغ الطائلة لاستيراد المواد الغذائية من الخارج فلماذا لا تخصص هذه الأموال في القطاع الزراعي داخل الوطن العربي (حسب خصوصية كل دولة) لتحقيق الأمن الغذائي؟ لماذا هذا الإهمال الصارخ لهذا القطاع المهم والحيوي، في الحقيقة إن الإجابة عن هذا السؤال قد تكون خارج إطار هذه الدراسة، فحسب اعتقادنا إن هذا موضوع سياسي أكثر ماهو اقتصادي.

**2- مؤشر العدالة في توزيع الدخل:** يرتبط تطور نسب الفقر بشكل وثيق بمعدلات النمو المحققة ويتطور هيكل توزيع الدخل، حيث إن النمو الاقتصادي وحده غير كافٍ لتحقيق هدف التخفيض من حدة الفقر خاصة أمام تشعب العلاقة الوظيفية بين النمو والفقر، فارتفاع معدلات النمو لا يؤدي حتما إلى تحسن في وضع الفقراء، خاصة إذا

21- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مكافحة الفقر - تقرير الأمين العام، 2002، ص7

22 - المصدر السابق، ص7

23- التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2012، مصدر سابق، ص32

تصاحب هذا النمو مع إعادة توزيع الثروة في غير صالح الفقراء، لذلك تركزت جهود الدول والمؤسسات المالية الدولية حول جعل النمو **مناصرا للفقراء**، والسؤال هنا هو ما هو النمو المناصر للفقراء؟ وللإجابة على هذا السؤال نقول انه قد تعددت تعريفات ومقاييس النمو المناصر للفقراء، وبالتالي معايير تقويم اثر الأداء الاقتصادي على الفقراء، وينقسم تعريف النمو المناصر للفقراء إلى تعريفين الأول مطلق والثاني نسبي، ففي التعريف المطلق الذي ينسب إلى البنك الدولي، يتسم النمو الاقتصادي بأنه مناصر للفقراء إذا كان له اثر ايجابي مطلق على معدلات الفقر، بدلالة أي من مقاييس الفقر المعتمدة، أما التعريف النسبي الذي ينسب إلى مجموعة من الباحثين على رأسهم كاكواني، فيتسم النمو الاقتصادي بأنه مناصر للفقراء إذا ارتفع دخل الفقراء كيف ما عرفوا، بمعدل اكبر من دخل غير الفقراء<sup>(24)</sup>، وهذا يعني **إن النمو لكي يكون مناصرا للفقراء يجب أن يؤثر ايجابيا على توزيع الدخل لفائدة الفقراء**، وحتى في حالة النمو السالب، فإن هذا النمو، وفقا للتعريف النسبي، يعتبر مناصرا للفقراء إذا انخفض دخل الفقراء بنسبة اقل من دخل غير الفقراء.

ومن الجدول 12 يتضح انه في حالة تونس للمدتين 1985-1990 و 1995-2000، وموريتانيا للمدة 1993-1996، ترجم النمو الايجابي في متوسط إنفاق الفرد إلى تحسن في توزيع الدخل وتراجع في مستويات الفقر وفي بعض الحالات التي كان فيها نمو متوسط إنفاق الفرد سالبا مثل الأردن في المدة 1992-1997 والجزائر في المدتين 1988-1995، واليمن في المدة 1992-1998، فإن **الأثر السلبي لتراجع النمو كان وقعه على الفقراء اقل من وقعه على غير الفقراء**، وهذا يعني إن النمو كان مناصرا للفقراء في هذه الحالات، ولم يكن مناصرا للفقراء في كل من الأردن في المدة 1997-2003، والمغرب في المدة 1991-1999، وتونس في المدة 1990-1995، ومصر في المدتين 1991-1995 و 1995-2000، وموريتانيا في المدتين 1987-1993 و 1996-2000، وذلك لان النمو الايجابي في متوسط إنفاق الفرد تزامن مع تراجع في حالة توزيع الدخل لصالح غير الفقراء، وكان النمو المسجل في المغرب خلال المدة 1985-1991 محايدا حيث لم يؤثر تقريبا على توزيع الدخل، بينما تراجعت حالة توزيع الدخل وزادت مستويات الفقر خلال المدة 1991-1999.

24- جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008، مصدر سابق، ص 29

## جدول (12) تطور مؤشرات الفقر والإنفاق وتوزيع الدخل بعض في الدول العربية (وفق خطر الفقر الدولي -

دولار واحد باليوم

| الدولة    | المدة     | متوسط الإنفاق للفرد (دولار بالشهر) | نسبة السكان تحت خط الفقر % | معامل جيني % |
|-----------|-----------|------------------------------------|----------------------------|--------------|
| الأردن    | 1986-1987 | 268.8                              | 0.0                        | 36.1         |
|           | 1992      | 211.3                              | 0.6                        | 43.4         |
|           | 1997      | 183.9                              | 0.4                        | 36.4         |
|           | 2003-2002 | 211.6                              | 0.1                        | 38.9         |
|           |           |                                    |                            |              |
| تونس      | 1985      | 189.6                              | 1.7                        | 43.4         |
|           | 1990      | 204.0                              | 1.3                        | 40.2         |
|           | 1995      | 207.8                              | 1.0                        | 41.7         |
|           | 2000      | 246.0                              | 0.3                        | 40.8         |
|           |           |                                    |                            |              |
| الجزائر   | 1988      | 168.8                              | 1.8                        | 40.1         |
|           | 1995      | 160.9                              | 1.1                        | 35.3         |
| مصر       | 1990-1991 | 88.6                               | 4.0                        | 32.0         |
|           | 1999-2000 | 85.8                               | 3.8                        | 32.6         |
|           |           | 91.3                               | 3.2                        | 34.4         |
| المغرب    | 1984-1985 | 153.8                              | 2.0                        | 39.2         |
|           | 1990-1991 | 211.7                              | 0.1                        | 39.2         |
|           | 1998-1999 | 176.8                              | 0.6                        | 39.5         |
| موريتانيا | 1987      | 46.9                               | 46.7                       | 43.9         |
|           | 1993      | 54.5                               | 49.4                       | 50.1         |
|           | 1995-1996 | 60.5                               | 28.6                       | 37.3         |
|           | 2000      | 68.0                               | 25.9                       | 39.0         |
| اليمن     | 1992      | 151.0                              | 3.4                        | 39.5         |
|           | 1998      | 86.5                               | 9.4                        | 33.4         |

المصدر: جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008، مصدر سابق، ص 30

مما ورد في أعلاه واستنادا إلى قيم معامل جيني يمكن القول وبشكل لا يقبل الشك هو إن الموازنة العامة في الدول العربية قد أخفقت في تقليل التفاوت بين دخول الأفراد في الدول العربية.

إن الموازنة العامة في الدول العربية وبالشكل الذي تم التطرق إليه في أعلاه لم تستطع أن تحقق التنمية المستدامة وهذا يرجع بشكل أساس إلى ابتعاد هذه الموازنة عن النهج العلمي والسليم في البناء، وعليه فإن إصلاح الموازنة العربية يصبح من الضرورات وليس خيار، ويتم ذلك من خلال إصلاح الموازنة من خلال الاستناد إلى الأسس العلمية والسليمة التي تراعي التنمية المستدامة في البناء.

**الخاتمة:-**

- اظهر البحث ضعف الدور التنموي للموازنة العامة في تحقيق التنمية المستدامة في الدول العربية للأسباب الآتية:-
- 1- ان الواقع الضريبي في الدول العربية لا يتلاءم مع متطلبات التنمية المستدامة نظرا لانخفاض هذه الحصيلة من جهة، واعتمادها على مورد رئيس هو الإيرادات النفطية من جهة أخرى.
  - 2- لم يتم تبني سياسة انفاقية رشيدة، وبعبارة أخرى لم تكن النفقات العامة موجهة في إطار إستراتيجية تساعد على بناء القاعدة الاقتصادية المعطاءة، بقدر ما كانت موجهة للإنفاق الاستهلاكي غير التنموي.
  - 3- فشل الموازنة العامة وبرامج التنمية وخططها في تنويع الهيكل الاقتصادي وتعدد مصادر النمو الاقتصادي وزيادة المصادر المتجددة ذاتيا (المستدامة).
  - 4- إن نمط النمو السائد في الدول العربية لم يكن لصالح الفقراء، فهذا النمو الاقتصادي لم يؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة تقلل من مستوى البطالة المتفشية، كما إن الموازنة لم تستطع تحقيق الاستقرار الاقتصادي بدلالة النسب المرتفع للبطالة والتضخم.
  - 5- إن الموازنة العامة في الدول العربية قد أخفقت في تقليل التفاوت بين دخول الأفراد في الدول العربية استنادا إلى قيم معامل جيني
  - 6- اظهرت المؤشرات الخاصة بالتعليم والصحة والبيئة ضعف دور التنموي للموازنة العامة في ضمان التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

**ويوصي الباحث بما يأتي:-**

- 1- يوصي الباحث بقيام مخطط الموازنة بإتباع المنهج العلمي في بناء الموازنة العامة، وان يتم بناء الموازنة في ضوء المشكلات والتحديات التي تواجه البلدان العربية، أي أن ينظر إلى الموازنة العامة بكونها أداة لتحقيق التنمية المستدامة، وليس بكونها أداة للاستهلاك الآني.
- 2- إجراء الإصلاحات الإدارية للموازنة العامة من خلال تحويل نمط الموازنة العامة إلى نمط موازنة البرامج والأداء وتطوير هذا النمط في المدد اللاحقة وصولا إلى تبني الموازنة الموجهة بالنتائج، وذلك من أجل ضمان انتاجية وكفاءة الانفاق العام، علاوة على تبني الخطط الكفيلة بأصلاح سياسة الإيرادات العامة من خلال تقليل الاعتماد على النفط في تمويل التنمية.
- 3- العمل على الانتقال إلى الموازنة الخضراء لسهولة تطبيقها ولدورها الايجابي في حماية المناخ وتشجيع التوظيف وتقليل الفقر، وهنا لابد من إصلاح كلا من النفقات والإيرادات العامة وكل ما من شأنه تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

## المصادر

## أولاً: المصادر باللغة العربية:-

- 1- د. أسامة عبد الرحمن، المورد الواحد والاتجاه الإنفاقي السائد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1988
- 2- د. محمد توفيق صادق، التنمية في دول مجلس التعاون- دروس السبعينات وأفاق المستقبل، سلسلة عام المعرفة 103، الكويت، 1986
- 3- د. مجيد عبد جعفر، الموازنة العامة للدولة- مفهوماً وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999
- 4- فيتو تانزي، دور الدولة المتغير في الاقتصاد، ندوة حول دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة، الكويت، 1997
- 5- 3- ميرفت بدوي، دور الدولة في قطاع السلع العامة والخدمات الاجتماعية، ندوة حول دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة، تحرير، طاهر حمدي كنعان، وقائع الندوة المنعقدة في الكويت 4-5 آذار، 1997، بيروت، 1998، ص 143
- 6- فيتو تانزي و هاول زي، البلدان النامية والسياسة الضريبية، قضايا اقتصادية، العدد 27، صندوق النقد الدولي، واشنطن، 2001
- 7- د. محمود حسين الوادي ود. زكريا احمد عزام، المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2000
- 8- د. رمزي زكي، عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 1992
- 9- د. عبد العزيز ياسين السقاف، نظريات في المالية العامة والنظام المالي في الجمهورية العربية اليمنية، منشورات جامعة صنعاء، 1988
- 10- د. رمزي زكي، انفجار العجز- علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، المعهد القومي للتخطيط، القاهرة، 1998
- 11- - د. رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، سلسلة عالم المعرفة 118، الكويت، 1987
- 12- عمرو مهنى، تطور دور الحكومة في التنمية الاقتصادية في الدول العربية، في دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة، مصدر سابق، ص 256
- 13- د. خاشع محمود الراوي، المدخل إلى الإحصاء، مديرية مطبعة الجامعة، الموصل، 1984، ص 75
- 14- صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي- الإسكان والدورة الاقتصادية، إبريل 2008
- 15- جامعة الدول العربية: الأمانة العامة، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008 و 2012
- 16- د. آمال شلاش، دور السياسات الاقتصادية في تفاقم ظاهرة الفقر والغنى، ندوة الفقر والغنى في الوطن العربي (22-23 تشرين الأول-2000، مجموعة باحثين، بيت الحكمة، بغداد، 2002
- 17- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الاسكوا 2006-2007، الأمم المتحدة، نيويورك 2007
- 18- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، آثار الفقر والبطالة على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، 2002
- 19- الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية 2006، نيويورك، 2006
- 20- د. كريم محمد حمزة، الفقر- تطور مؤشرات الإطار المفاهيمي، ندوة الفقر والغنى في الوطن العربي، في ندوة الغنى والفقر في الوطن العربي مصدر سابق.

- 21- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ملامح قطرية وإقليمية لمؤشرات التنمية المستدامة (قطاع العلم والتكنولوجيا)، الأمم المتحدة، نيويورك، 2005
- 22- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية 2007-2008، نيويورك، 2008
- 23- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية 2006 – القوة والفقير وأزمة المياه العالمية، نيويورك، 2006
- 24- د. نوزاد عبد الرحمن إلهيتي، التنمية المستدامة في المنطقة العربية – الحالة الراهنة والتحديات المستقبلية، مجلة علوم إنسانية، السنة الثالثة، العدد 25، نوفمبر (نوفمبر) 2005

#### ثانيا: المصادر باللغة الانكليزية

- 1- Naomi Caidem ,Budgeting In Poor Countries, P.A.R.,NO.1 ,1980
- 2- U.N ,Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries ,New York ,1966
- 3- R. A. Musgrave & P. B. Musgrave ,Public Finance in theory and practice, third edition Mc GRAW\_HILL international Book Company,1982