كلية المعارف الجامعة

# محاضرات في الماليـــــــة العامـــــــة

أ.د. نزار ذياب عساف

المرحلة الثانية

قسم العلوم المالية والمصرفية

## ❖ مقومات النفقات العامة

تكتسب دراسة النفقات العامة اهمية بالغة من حيث الدور والأثر الذي تتركه هذه النفقات على الأقتصاد، اذ تتوقف على حجمها الحدود التي يتاح للسلطة العامة بلوغها في التدخل بالحياة الأقتصادية والأجتماعية، ولذلك تحتاج النفقات العامة للبحث والدراسة لبيان اهميتها لكونها تنعكس على النشاط المالي للاقتصاد العام وبالتالي سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومؤسساتها العامة أثناء تنفيذ نفقاتها العامة ، ولتحقيق ذلك هناك مجموعة من المقومات لابد من تحققها عند قيام الدولة بتنفيذ نفقاتها العامة وهي تقوم بالتصرف بالمال العام باعتبارها تنوب عن المجتمع الذي هو صاحب هذا الحق والمالك للمال العام .

و لضمان سلامة مالية الدولة يقتضي الأمر تقيد الوحدات التي تتكون منها مالية الدولة بأحترام بعض المبادئ والضوابط عند القيام بأدارة وتنفيذ الأنفاق العام لكي تكتسب عملياتها الشرعية الدستورية ولتحقيق الأثار المتوخاة من اشباع الحاجات العامة.

ويمكن اجمال هذه الضوابط في ضرورة ان تستهدف النفقات العامة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع .وان يتم هذا من خلال مجموعة العوامل التي يمكن بموجبها الوصول إلى الإنفاق الأمثل من حيث تقابل النفقة مع العائد واهم هذه المقومات و الضوابط:

### 1. تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع :

لا يمكن تبرير النفقة العامة الا بمقدار المنافع التي تتحقق للمجتمع منها وهو مايبررتدخل الدولة في هذا المجال ،أي مقارنة الناتج الاجتماعي مع الإنفاق العام بمعنى تحقيق اكبر قدر ممكن من المنفعة ، وتحقيق اكبر قدر من المنفعة لايعني ان يتم ذلك بتوجيه النفقة العامة نحو تحقيق المنفعة الخاصة لبعض الافراد او بعض فئات المجتمع دون غيرها نظرا لمايتمتع به هؤلاء من نفوذ سياسي او اجتماعي اذ ان ذلك ان حصل سيترك او يخاق اثارا ضارة في هذا المجال . كما يجب ان ينظر الى المشروعات والمرافق العامة نظرة اجمالية شاملة عند تقدير احتياجات كل مرفق او مشروع لضمان تحقيق منفعة شاملة لكل فئات المجتمع .،في ضوءحاجات المرافق والمشروعات وأوجه الأنفاق الأخرى.

### 2. تعظيم إنتاجية النفقة العامة:

أن المنفعة الجماعية القصوى التي تحققها النفقة العامة ينبغي ان تتم من خلال استخدام اقل نفقة ممكنة وهي تحقيق اكبر عائد بأقل كلفة، وهذا لا يعني تقليص النفقة العامة وإنما تعظيم المنفعة الحدية للوحدة الواحدة من النفقة وهي بالتالي منع التبذير والهدر ومحاولة تحقيق اكبر عائد بأقل تكلفة أي زيادة إنتاجية النفقة العامة ، لذلك يلزم الهيئات والمشروعات العامة ان تراعي قاعدة الأقتصاد وهي بصدد تنفيذ عمليات

الأنفاق العام والتي تعني (مقدار الوفر في عناصر الإنتاج المستخدمة في دورة إنتاجية معينة). وبناء على ذلك فأن تحديد النفقات العامة في قطاعات الأقتصاد القومي كافة على اساس مراعات الحاجات الحقيقية امر في غاية الأهمية،وبالشكل الذي لايحمل الدولة نفقات عامة إلا اذا كانت ضرورية وبالقدر اللازم لتحقيق المنفعة العامة للجميع .

## 3. الرقابة الحازمة:

ان احترام الجهات التنفيذية للقواعد القانونية التي تتظمنها النصوص التشريعية عند قيامها بتنفيذ النفقة العامة من خلال اساليب الرقابة المختلفة يعتبر امر بالغ الأهمية ، وذلك على المستوى الإداري والمحاسبي والتشريعي آخذاً بالاعتبار إجراء الرقابة قبل وأثناء وبعد الإنفاق وهي (الرقابة الادارية والرقابة المحاسبية)بحيث تضمن صرف النفقة العامة في مكانها المحدد وبإتجاه هدفها المقصود ،الأمر الذي يحقق النفع العام المطلوب .

والرقابة على الأنفاق العام تأخذ ثلاثة اشكال هي:

1- الرقابة الأدارية – وتقوم بها وزارة المالية اذ تنحصر مهمة موظفيها العاملين في المؤسسات الأخرى بمراقبة اجرأت الصرف وعدم السماح بصرف أي مبلغ إلا اذا كان منصوص عليه في قانون الموازنة، وتعد هذه الرقابة سابقة للانفاق.

2- الرقابة المحاسبية – مهمة هذا النوع من الرقابة التأكد من ان جميع عمليات الأنفاق قد تمت بصورة قانونية ووفقا لما تم تحديده في قانون الموازنة والقوانين والتعليمات المالية الأخرى ، ويمكن ان تأخذ شكل رقابة سابقة او لاحقة للصرف .

3- الرقابة التشريعية -- لما كان المال العام هو عصب الحياة لأي دولة فأن المحافظة عليه يجب ان يكون من بين الأولويات في اهتماماتها، ومن هذا المنطلق نشأت الرقابة على المال العام وتعددت صورها منذ نشوء الدولة وتطورت مع تطورها ، وتتولى السلطة التشريعية (برلمان او مجلس نواب اومجلس شعب ...الخ) مسؤولية هذا النوع من الرقابة ،اذ تتولى اكتشاف الاخطاء و الأنحرافات المالية ، وتعد هذه الرقابة الشكل الأهم من اشكال الرقابة الخارجية ،وتمارس السلطة التشريعية دورها الرقابي بشكل رقابة سابقة أو اثناء أو لاحقة على التصرفات المالية للحكومة ،وتجري هذه الرقابة بطرق عدة كتوجيه الأسئلة الى اركان السلطة التنفيذية او استجوابهم او طلب المناقشة او تشكيل لجان تحقيقية.

## حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة في ضوء المقدرة المالية للدولة_ وكيفية حصولها على الأموال (الأيرادات) اللازمة لتغطية نفقاتها، فأن كانت لديها المقدرة الواسعة لتحصيل وتدبير الموارد الكافية لذلك فأنها ستقوم بالوفاء بألتزاماتها في اطار فلسفة النظام القائم ، على ان لا ينصرف ذلك الى استخدام سلطتها القسرية في الحصول على أيرادات تفوق التزاماتها ، وذلك لوجود محددات تحول دون المبالغة بأستحصال الأموال، لاسيما وأن المنهج الحديث في المالية العامة يستهدف تحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية التي تجسد فلسفة النظام وتوجهاته ، ومن اهم العوامل المحددة لحجم الأنفاق العام مايأتي:

أولاً- حجم الإيرادات باعتبارها مصدر تمويلي مهم لتغطية جزءاً مهماً من الإنفاق العام.

ثانياً- حجم النشاط الاقتصادي حيث يرتبط الإنفاق مع النشاط الاقتصادي باعتبار كل منهما سبب ونتيجة للآخر.

ثالثاً- العلاقات الاقتصادية الدولية.

رابعاً- القدرة المالية القومية (الثروة القومية) والتي تمثل محوراً رئيسياً في التأثير على حجم الإنفاق العام وتحديده إذ ان ذلك يرتبط بـ بالمقدرة التكليفية والمقدرة الاقراضية) ويكمن هذا المحدد في المقدرة المالية للدخل القومي ،ولذلك فأن هذه المقدرة المالية تتركز في جانبين –الأول: مقدرة الدخل القومي على تحمل العبىء الضريبي. الذي يسمى (المقدرة التكليفية)، والثاني : القدرة على اقراض الدولة والذي يسمى (المقدرة الأقراضية) كما سيتم الأشارة اليه في ادناه:

1 -المقدرة التكليفية: وهي قدرة الدخل القومي علـــــى تمويل الإيرادات أي الطاقة المالية القومية ، وللوقوف على ذلك سيتم دراستها على مستوى التحليل الكلي والجزئي كما في ادناه :

أ-المقدر التكليفية القومية: وهي قدرة الوحدات الاقتصادية للاقتصاد القومي كافة على المساهمة الضريبية أي الوصول الى تحصيل اقصى قدر من الاموال بواسطة الضرائب يمكن استقطاعها من الدخل القومي يطلق عليها ( العبء الضريبي) وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد دون احداث اي ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لا يمكن تحملها ،ووفقا لهذا المعيار فأن العبء الضريبي الأمثل هو الذي يحقق اكبر حصيلة ضريبية ممكنة، وهذه القدرة تتأثر بعوامل وهي:

-عوامل اقتصادية عديدة مثل (نوع النشاط، نمط توزيع الدخل، إنتاجيةالإنفاق، طبيعة الظاهرة النقدية).

-عوامل اجتماعية مثل (تركيب قوى العمل، الوعي الضريبي)

-عوامل سياسية داخلية وخارجية، درجة الاستقرار). حيث يمكن تمثيل طبيعة تأثر المقدرة التكليفية بالارتفاع او الانخفاض من خلال العوامل السابقة بالمخطط السهمي التوضيحي في ادناه

( ↑ مستوى النشاط الاقتصادي والعدالة والاستقرارالنقدي و الوعي الضريبي والاستقرار السياسي ← ↑ المقدرة التكليفية القومية ) والعكس صحيح.

ب-المقدرة التكليفية الجزئية: وهي قدرة الأشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الأعباء العامة ومن خلال مايستقطع من دخل الوحدات الاقتصادية حيث تتوقف هذه القدرة على عاملين هما :

- *طبيعة الدخل ودرجة استقراره* : حيث تزداد هذه القدرة كلما اتجهت الدخول نحو الاستقرار والارتفاع ويمكن تمثيل هذه العلاقة بالمخطط السهمي في ادناه اي ان ( ↑ الدخل ودرجة استقراره ←↑المقدرة التكليفية الجزئية )والعكس صحيح.
- *كيفية استخدام الدخل* : اذ يجب ان لايكون هنالك استقطاع كبير من الدخل للضرائب حيث يجب ان يترك جزء للافراد للتصرف بدخولهم مما يؤمن لهم حدا معينا من الاستهلاك وحدا يزيد عن حاجاتهم اجتماعيا وحضاريا ليكون حافزا على الانتاج في المجتمع الذي يتبنى النشاط الاقتصادي .ويمكن تمثيل هذه العلاقة بالمخطط السهمي التالي اي ان ( ↑ الاستقطاع الضريبي بشكل يفوق مستوى الدخل ← ↓ المقدرة التكليفية الجزئية ).والعكس صحيح.

2- المقدرة الاقراضية: تعني قدرة الدخل القومي على الأستجابة لحاجة الدولة الأئتمانية أي قدرته على تأمين الأموال التي تحتاجها الدولة لتنفيذ إلتزاماتها بواسطة القروض العامة ،وتتوقف هذه المقدرة على :

- حجم الادخار المحلي : يرى الأقتصادي الشهير (جون كينز) ان حجم الأدخار يعتمد على عملية توزيع الدخل بين الأستهلاك والأدخار حيث كلما ارتفعت نسبة الادخار المحلي للبلد كلما ادى ذلك الى ارتفاع المقدرة الاقراضية وكما هو موضح في المخطط التالي ( ↑ حجم الادخار المحلي ← ↑ المقدرة الاقراضية للبلد .) والعكس صحيح.
- توزيع الجزء المدخر بين الاقراض العام والخاص.

كلما كانت نسبة العائد المتأتي من الادخار الخاص اعلى من نسبة العائد المتأتي من الادخار العام فأن هذا الامر سوف يؤدي الى ارتفاع القدرة الاقراضية الممولة من القطاع الخاص للنشاطات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار في هذا القطاع والعكس يحدث تماما في حالة كانت نسبة العائد المتأتي من الادخار العام اعلى من نسبة العائد المتأتي من الادخار الخاص فأن هذا الامر سوف يؤدي الى ارتفاع القدرة الاقراضية الممولة من القطاع العام وتشجيع الاستثمار في ذلك القطاع .

## ظاهرة ازدياد الإنفاق:

يشكل التزايد في النفقات العامة التي شاع ظهورها في معظم دول العالم بغض النظر عن فلسفتها الأقتصادية ظاهرة مالية كبيرة بحيث ارتبطت هذه الظاهرة مع زيادة دور الدولة وزيادة تدخلها واتساع نشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية وتنوعها بحيث أصبحت هذه الظاهرة ذات سمة مستمرة ، ولا شك ان للفلسفة السياسية وبالتالي النهج الاقتصادي الذي تتبعه أي دولة ابلغ الأثر في هذا الجانب، اذ يختلف حجم الأنفاق العام زيادة او نقصا من دولة الى اخرى وان كانت ولم تزل الظاهرة تتزايد في حجمها وتنوعها وتوسع نشاطاتها في دول العالم كافة المتقدمة منها والنامية ولم تقتصر هذه الزيادة بصورة مطلقة في حجم النفقات العامة على اساس احتسابها بالأسعار الجارية أو الثابتة ، وانما على زيادة مستمرة في نسبتها من الدخل القومي.

وعلى الرغم من وجود الظاهرة وتزايدها المستمر فأن فقهاء المالية العامة تباينت روأهم واختلفت وجهات نظرهم بشأن الأسباب التي أدت الى هذه الظاهرة ووجدو ان الأسباب يمكن اجمالها بزيادة موارد الدول وزيادة الخدمات العامة فضلا عن الأضطرابات الأجتماعية والسياسية كالحروب وغيرها، وعموما وجد البعض من المختصين ان اسباب ظاهرة تزايد النفقات العامة يمكن تقسيمها الى قسمين رئيسين هما الأسباب الحقيقية والأسباب الظاهرية.

## أولاً- الأسباب الحقيقية:

ان الزيادة الحقيقية في النفقات العامة تعود الى اسباب تختلف من حيث اهميتها النسبية وذلك بحسب الظروف والأوضاع التي تمر بها مختلف الدول فضلا عن مستوى تقدم وتطور كل دولة منها’، وهذه الزيادة تمثل او تعبر عن زيادة المنفعة الحقيقية التي تنشأ عن الزيادة في حجم النفقات العامة التي يشعر بها أفراد المجتمع خلال فترتين زمنيتين مختلفتين وبدون عبء اضافي، وهذا يعني تحقيق زيادة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة ، وهذه الزيادة ترجعها بعض الدراسات ذات الصلة الى اسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وادارية ومالية وعسكرية :

### 1- الأسباب الاقتصادية

ان من اهم الأسباب التي تؤدي الى التزايد المطرد في النفقات العامة يعود الى زيادة الدخل القومي واتساع المشروعات العامة أفقيا وعاموديا الذي تستهدف منها الدولة الحصول على موارد للخزانة العامة ورفع معدلات النمو الأقتصادي وتسريع وتائره فضلا عن محاربة الأحتكار ،إضافة إلى اهتمام الدولة من خلال سياساتها الاقتصادية بمبدأ التوازن الاقتصادي ومكافحة التقلبات وبخاصة تعرض الأقتصاد الى الركود الأقتصادي الذي يتر ك اثارا سلبية على الأقتصاد الأمر الذي يتطلب ان تتدخل الدولة للقيام بالمزيد من الأنفاق بهدف رفع مستوى الطلب الكلي الفعال الى الحد الذ يحقق الأستخدام الكامل في حدود الطاقة الأنتاجية للاقتصاد القومي ، والاهتمام بجوانب التشغيل وتقليص أو الحد من البطالة. لاسيما وان زيادة الدخل

القومي تتيح للدولة زيادة مقدار ما يمكن ان تقتطعه من ذلك الدخل في في شكل تكاليف او اعباء عامة ، اذ ان هذه الزيادة وتوفر الموارد تشجع الدولة على زيادة انفاقها في مختلف المجالات ، ومن الاسباب الاقتصادية المؤدية الى زيادة الانفاق العام هو سهولة حركة انتقال الأموال بين الدول ووجود الأسواق المفتوحة وحرية التجارة الذي ساعد في تشجيع زيادة الإنفاق العام. كما يمكن ان نأخذ بنظر الاعتبار التقدم العلمي والفني والاتساع الكبير في التقنيات الجديدة والاختراعات وهي جميعها مؤشرات لتوجه النفقات العامة نحو الزيادة.

## 2- الاسباب الاجتماعية

ان توسع المدن نتيجة لتطور الحيات وما افرزته عمليات الهجرة السكانية من الارياف الى المدن ، والنمو المتزايد في نشوء المراكز الصناعية واتساع المد ن وزيادة عدد السكان اقترن بتزايد النفقات العامة في المدن نسبيا عما هي عليه في الأرياف نتيجة لأرتفاع تكاليف اداء الخدمات العامة فيها ، ومن جانب اخر ادى ارتفاع مستوى الوعي لدى الأفراد والميل لتحسين طرق المعيشة وزيادة الرفاه الاجتماعي والتغيير السريع في ذوق ومتطلبات الأفراد الى تعدد وظائف -الدولة وازدياد حجم نفقاتها نتيجة لاتساع نطاق نشاطها الأجتماعي ومنها زيادة النفقات العامة المخصصة للصحة والتعليم والنقل والمواصلات وخدمات الكهرباء والماء الصالح للشرب وغيرها من الخدمات، إذ ان حاجات سكان المدن تفوق حاجات سكان الارياف فضلا عن دور الأندماج والتواصل الحضاري بين الأمم وسهولة وسرعة الاتصال الذي أوجد ميلاً كبيراً للتشبه والمحاكاة بين المجتمعات المختلفة مما خلق ضغوطاً شعبية على الدولة لتلبية متطلبات هذه المظاهر الجديدة ،لاسيما وان الوعي الأجتماعي المتنامي قد ضاعف مسؤليات الدولة الحديثة الأمر الذي ادى الى زيادة نفقاتها العامة ، وهو تطور يستند الى ما افرزه الفكر الحديث الذي انتقل بدور الدولة من دور الدولة الحارسة غير المتدخلة على وفق ما ذهبت اليه مدرسة الفكر التقليدي التي سبق الأشارة اليها والتي كانت تطالب بعدم التدخل في مجال الخدمات الأجتماعية إلا بمستويات محدودة والتمسك بمبدء حيادية الدولة الى الدور الجديد على وفق الفكر الحديث ومفهوم الدولة المتدخلة .

## 3- الاسباب السياسية

تسهم بعض العوامل السياسية في ازدياد النفقات العامة وفي مقدمتها إنتشار المبادئ والنظم والأفكار الديمقراطية وتطور دور الدولة وتنامي مسؤلياتها الداخلية وعلاقاتها الخارجية متجسدة في تعدد ممثلياتها الدبلوماسية والثقافية والأعلامية وعضويتها في بعض المنظمات الدولية كمنظمة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية والأقليمية ، وقد ترتب على هذا التطور في سياسات الدول زيادة اهتمامها بالفئات الأجتماعية الضعيفة ومحدودة الدخل والعمل على تقديم بعض الخدمات الضرورية لها فضلا عن قيام بعض الحكومات في ظل النظم المتعدد ة الأحزاب

الـى محاولـة كسـب تعـاطف النـاخبين عـن طريـق زيـادة المشـروعات الأجتماعيـة والأفراط في التعينات ، الأمر الذي تترتب عليه زيادة في النفقات العامة، ومن جانب اخر ادى دخول بعض الدول في صراعات دولية وسياسات السيطرة الاستعمارية وازد ياد نفقاتها العسكرية الى تزايد النفقات العامة .

## 4- الأسباب الأدارية

مع تطور دور الدولة واتساع نطاق تدخلها في الحياة الأقتصادية والأجتماعية ،تزايدت نشاطاتها وتنوعت المؤسسات والأدارات والمرافق العامة التي تتولى القيام بهذه النشاطات ،وبهذا الأتجاه تأسست وزرات وادارات جديدة تماشيا مع هذا التوسع الجديد ، وبالتالي زيادة عدد الموظفين في هذه الأدارات الحكومية وزيادة متطلباتها من الأثاث والمستلزمات الأخرى وما يلحقها من اسراف في المكاتب والمباني والأليات ، الأمر الذي ادى الى تحقيق زيادات محسوسة في النفقات العامة .

## 5- الأسباب المالية

تشجع سهولة الأقتراض حصول العديد من الدول على القروض العامة الذي يعد من الأسباب المالية المهمة لزيادة النفقات العامة لاسيما بعد خروج القرض العام عن مفهومه السابق بأعتباره مصدرا استثنائيا من مصادر الأيرادات العامة لاتلجأ اليه الدولة الا في الظروف الأستثنائية في ظل تطور مفهوم الدولة الحديثة وتزايد مسؤلياتها الأمر الذي قاد العديد من الدول الى اللجوء الى استحصال القروض العامة لتعزيز موارد الموازنة وربما التمادي باستخدام هذه الوسيلة ناهيك عن مايتبع هذه القروض عادة من التزام بدفع الأقصاد والفوائد المترتبة عليها الأمر الذي يقود الى زيادة النفقات العامة.

## 6- الأسباب الحربية

ان توسع نطاق الحروب ومايترتب عليها من متطلبات ومايستلزمها من استعدادات بشرية ومادية سواء في اوقات الحروب او السلم تلقي بضلالها على النفقات العسكرية لتزيدها بشكل ملحوض ، وفي ظروف عدم الأستقرار العالمي والتوتر الدولي تتزايد هذه النفقات في مختلف الدول لاسيما في ظل تطور الصناعات الحربية وارتفاع اسعار الأسلحة والتجهيزات العسكرية والمبالغة في استخدام المعدات المعقدة الباهضة التكاليف ، وقد اكدت الحروب المحلية والأقليمية والحربين العالميتين الأولى والثانية هذه الحقيقة ،الأمر الذي انعكس في زيادة حقيقية في النفقات العامة.