## الفصل الثالث

## مقومات النفقات العامة وحجمها

حتى يمكن دراسة النفقات العامة بشكل تفصيلي فمن الاهمية أن نتعرف على الجوانب ذات العلاقة بها , وفي مقدمتها التعرف على الضوابط التي تحكم سلوك الدولة عند تنفيذ الانفاق العام ومعرفة حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وكذلك معرفة حدود الانفاق وكيف يفسر هذا الانفاق وماهي الاسباب التي تفسر زيادته وايرا" معرفة الاثر الذي تتركه النفقات العامة في الاقتصاد القومي.

### أولا":- الضوابط التي على دوائر الدولة احترامها عند تنفيذ الانفاق العام.

من اجل سلامة المال العام يجب أن تتحلى دوائر الدولة بالضوابط والتعليمات التي تضمن كيفية الانفاق العام وسلامته وعدم الهدر والتبذير بحيث أن الانفاق يحقق الغاية وهي المنفعة العامة بأقل نفقة ممكنة. ويمكن تحديد تلك الضوابط بالآتي.

١- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع: لا يمكن تبرير النفقة العامة الا من خلال المنافع التي تقدمها الدولة وان تدخلها يبرر على اساس تلك المنافع.
٢- تعظيم انتاجية النفقة العامة ( الاقتصاد ) :- يعني ذلك هو تحقيق اكبر منفعة باقل نفقة أي أن الاقتصاد بالإنفاق شرط أساسي , غير أن معنى الاقتصاد في الانفاق لا يعني الحد من الانفاق او تقليصه اذا كان هناك ما يستوجب القيام به وانما يقصد به حسن التدبير وتجنب الاسراف والتبذير وتحقيق اكبر عائد باقل نفقة ممكنة.
٣- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة:- يأتي تحقيق المنفعة من خلال تقنين النشاط المالي للدولة . وهو احترام المنفذ لقواعد الإجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية وقد توضع أساليب للرقابة بشتى صورها وكما يلي:-

أ- الرقابة الادارية: تتولاها عادة وزارة المالية من خلال موظفيها العاملين في المؤسسات الاخرى.

ب- رقابة محاسبية مستقلة: تتولى مهمة التأكد من أن جميع عمليات الانفاق قد تمت بصورة قانونية وفي حدود القوانين الواردة في الموازنات والقوانين المالية الاخرى.

## ثانيا" :- حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة في كل دولة تبعا" لعدة عوامل يأتي في مقدمتها مقدرة الدولة في الحصول على الايرادات , فمحدودية الايرادات العامة تشكل قيدا" صارما" على حجم النفقات العامة. وبصرف النظر عن البلدان التي تعتمد بشكل كبير على الايرادات الريعية من الموارد الطبيعية , فإن اغلب البلدان وخاصة التي نظامها يعتمد اقتصاد السوق فإن ايراداتها تنحصر في شقين الأول هي الضرائب والتي يتحملها كافة الشعب ويطلق عليها ( المقدرة التكليفية ) أما الثاني فهو مقدرة الدخل القومي على اقراض الدولة ممثلة بمرافقها ومشروعاتها ويطلق عليه ( المقدرة الاقراضية ).

ولأجل الوقوف على الطاقة المالية القومية سنأخذ مستوى التحليل الكلي والجزئي للمقدرتين التكليفية والإقراضية.

### ١- المقدرة التكليفية :-

أ- **المقدرة التكليفية القومية:** ويقصد بها قدرة الوحدات الاقتصادية للاقتصاد القومي ككل على المساهمة الضريبية. أي بلوغ أقصى حصيلة ضريبية يمكن استقطاعها من الدخل القومي ويطلق عليها (( العبء الضريبي الامثل )) ويعرف بأنه **(( أقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبته, وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد دون احداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تحملها ))**.

**س: ما هي المعايير التي يتحدد بموجبها العبء الضريبي الأمثل:-**

الجواب: - قال فريق من المختصين بأن العبء الضريبي الأمثل هو الذي يحقق الحصول على اكبر قيمة ممكنة للأموال المنتجة , أي اذا استخدمت الدولة ما اقتطعته من دخل الوحدات الاقتصادية تحت اسم ضريبة في انتاج سلع وخدمات يقل عما كانت الوحدات تؤديه من انتاج لو بقي هذا الجزء المقتطع لديها فإنها سوف تنقص من قيمتها وبالأخير تبتعد عن العبء الضريبي الامثل . اما في حالة استطاعت الدولة انتاج سلع وخدمات اكبر مما بقيت عند الافراد فأنها تقترب من العبء الضريبي الامثل.

أما المعيار الثاني الذي اتخذه فريق آخر عد تغير الدخل مؤشرا" للعبء الضريبي الأمثل , على أساس أن العبء الضريبي الامثل هو الذي يتيح للدخل القومي أن يبلغ اعلى مستوياته. ويؤخذ على هذين

المعيارين تداخلهما وتشابكهما كما انهما يدخلان مع واقعة التحصيل الضريبي اعتبارات أخرى لعل ابرزها اسلوب استخدام الدولة لحصيلة الضرائب وآلية الجهاز الاقتصادي كله , ولذلك فإنهما يبتعدان عن التحديد الدقيق للعبء الضريبي الامثل.

أما المعيار الثالث الذي اتخذه فريق آخر هو يتخذ زيادة الحصيلة الضريبية مقياسا" للعبء الضريبي الامثل ويتلخص هذا المعيار ان زيادة العبء الضريبي الناشئ من زيادة سعر الضريبة او فرض ضرائب جديدة يجب ان يترتب عنها ارتفاع الحصيلة الضريبية بنسبة اكبر او على الاقل مساوية لنسبة زيادة اسعار الضريبة. اما اذا كانت زيادة الحصيلة الضريبية بنسبة اقل من زيادة سعر الضريبة فأنه يبتعد عن العبء الضريبي الامثل, وبهذا المعنى ان العبء الضريبي الامثل هو ما يوافق التعريف اعلاه ( أقصى قدر من الاموال .....الخ ).

**ب- المقدرة التكليفية الجزئية: -**

وهي مقدرة الأشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الأعباء العامة . وتتقابل هذه المقدرة مع الدخل الصافي الذي يمثل جزء من الدخل المستقطع من الوحدات الاقتصادية وتتوقف هذه المقدرة على عاملين:-

- **طبيعة الدخل:-** تزداد الاستقطاعات الضريبية كلما اتجهت الدخول نحو الارتفاع والاستقرار . أي الخول الناشئة من الوحدات الاستثمارية الانتاجية تكون مستقرة اكثر من الناشئة من العمل.
- **كيفية استخدام الدخل:-** تتحدد المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية بنمط استخدام تلك الوحدات لدخولها, بحيث أن لا يكون الجزء المستقطع بواسطة الضرائب من تلك الوحدات يؤثر على مستوى الاستهلاك للأفراد ويوفر جزء آخر للإنفاق على غير الحاجات الأساسية.

**٢- المقدرة الاقراضية: -**

ويقصد بالمقدرة الاقراضية مقدرة الدخل القومي على تلبية حاجات الاقراض العام , أي الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية وتتوقف على عاملين:-

- **حجم الادخار القومي:-**

حسب تحليل الفقيه كنز أن الدخل يتوزع في اتجاهين جزء للاستهلاك ولآخر للادخار (Y=C+S) وعلى هذا الاساس فأن الادخار يتحدد حجمه تبعا" للاستهلاك وطبيعته أي كلما قل الميل الحدي للاستهلاك كلما زاد الادخار عند حد معين وبالعكس كلما زاد الميل الحدي للاستهلاك قل الادخار وفي الدول الفقيرة فان الميل الحدي للاستهلاك مرتفع بسبب انخفاض

دخول الافراد اضافة الى ان غالبية السكان دون مستوى الاشباع من السلع والخدمات, وبالتالي فان الادخار يكون ضعيفا جدا". مما يعني ذلك ان المقدرة الاقراضية للأفراد تكون ضعيفة ايضا". وبالعكس في الدول الغنية حيث يكون الميل الحدي للادخار ر اكبر من الميل الحدي للاستهلاك وبالتالي ان المقدرة الاقراضية للأفراد تكون كبيرة هي ايضا".

- **توزيع الجزء المدخر بين القرض العام والخاص:-**

دعنا نفترض توفر الاموال المدخرة الموضوعة تحت تصرف المجتمع , الا ان هذا وحده لا يكفي لضمان تغطية القرض العام , فان مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على التنافس بين الائتمان الخاص والائتمان العام فاذا كانت هناك فرص استثمارية نشطة في القطاع الخاص فإن فرص الحصول على القرض العام تكون ضعيفة أما اذا كانت فرص الربح في القطاع الخاص ضعيفة أو معدومة فعندئذ تتجه المدخرات الى القرض العام ,وهذا ما يدعم المقدرة الاقراضية للدولة.

## ثالثا":- ظاهرة زيادة النفقات العامة:

نتيجة للتحول الذي شهدته معظم البلدان من الدولة الحيادية الى الدولة المتدخلة المنتجة رافق هذا التحول زيادة سنوية مطردة بالنفقات العامة الى درجة انها عدت هذه الزيادة بمثابة ظاهرة عامة لتكرارها سنويا" ولم تقتصر هذه الظاهرة على زيادة مطلقة في حجم النفقات العامة على اساس الاسعر الجارية أو الثابتة , وانما فاقت في نسبتها نسبة نمو الدخل القومي ونسبة زيادة السكان السنوي , على سبيل المثال اذا كانت نسبة نمو الدخل القومي السنوي ٥٪ فإن النفقات تزداد بنسبة ٧٪ ونفس الحال بالنسبة الزيادة نمو السكان فإن النفقات العامة تزداد بنسبة اكثر من زيادة نمو السكان.

ان النقاش القائم حول ظاهرة الزيادة في النفقات العامة قد دفع بعض فقهاء المالية العامة الى التباين في وجهات النظر بشأن الاسباب المؤدية الى هذه الظاهرة غير انه يمكن اجمالها بالزيادة في موارد الدولة وزيادة الخدمات العامة, والآثار الناشئة من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية كالحروب وغيرها.

ومهما يكن من امر . فأنه يمكن تقسيم الاسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة الى اسباب حقيقية واسباب ظاهرية.

### أ- الاسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة:

يقصد بالزيادة الحقيقية في حجم النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بذاته خلال فترتين زمنيتين مختلفتين , أي ان الزيادة في النفقات يجب ان يرافقها زيادة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة ويمكن ان **نجمل الاسباب الحقيقية الى:-**

١- **الاسباب الاقتصادية** :- المبرر الاول والاهم هي الاسباب الاقتصادية فإذا ارادت الدولة سياسة توسعية في الاقتصاد فمن المؤكد أن تزيد من الانفاق العام على المشروعات الاقتصادية وهو عامل مشجع للحصول على الايرادات مما يساعد الدولة لزيادة الانفاق مما ينعكس ايجابا" لزيادة المنفعة العامة وامتصاص البطالة وتحريك النشاط الاقتصادي.

٢- **الاسباب الاجتماعية** :- ان زيادة السكان بصورة عامة اضافة الى هجرة سكان الارياف الى المدن لابد وان تستجد خدمات جديدة لتلبية حاجات السكان الجدد مثل خدمات الماء والكهرباء والطرق والصحة ... وغيرها مما تستوجب نفقات عامة إضافية, فضلا" من أن زيادة الوعي للمواطنين يتطلب زيادة في الانفاق على خدمات التأمين وغيرها من الخدمات.

٣- **الاسباب السياسية**: - ان انتشار النظم والمبادئ السياسية الديمقراطية دفعت الدولة الى تقديم خدمات اكبر للمواطنين بالإضافة الى أن الدولة أو الحزب الحاكم يسعى الى كسب الاصوات من خلال معالجة بعض الظواهر الاقتصادية مثل معالجة البطالة وغيرها وتقديم الخدمات التي من شأنها أن تُرضي المواطن فضلا" عن التوسع في الهيئات و الممثليات الدبلوماسية جميعا" تحتاج الى تعيين موظفين ومكاتب وغيرها المجمل تلك الاسباب تحتاج الدولة الى المزيد من الانفاق العام.

٤- **الاسباب المالية:-** إن تنوع مصادر الايرادات وخاصة الحصول على القروض الداخلية التي غالبا" ما تكون آثارها الضارة أقل من القروض الخارجية, شجع الدولة الى زيادة الانفاق على أساس إن هناك حل لمواجهة عجز الموازنة.

٥- **الاسباب الادارية** :- نتيجة لزيادة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية كان عليها فتح ادارات جديدة وزيادة عدد موظفيها مما توجب عليها زيادة النفقات لدفع الرواتب وجلب المستلزمات للدوائر..... الخ.

٦- **الاسباب الحربية** :- تضطر الدول احيانا" الى زيادة نفقاتها بشكل كبير لمواجهة الحالات الطارئة مثل الحروب وخاصة اذا كانت الحرب طويلة ولم تأخذ الدولة في الحسبان تخصيصات مالية لها في الموازنة.

٧-

## ب- الزيادة الظاهرية للنفقات العامة :-

المقصود بالزيادة الظاهرية للنفقات العامة هي زيادة النفقات العامة إلا أن نصيب الفرد من المنفعة العامة لم يتغير أي أن الزيادة ظاهرية وليست حقيقية. **وتعزى الزيادة الظاهرية للأسباب الآتية:-**

١- **زيادة الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقد المرافقة الى زيادة النفقات:-** حيث أن انخفاض القوة الشرائية للنقد لا يؤدي الى زيادة في مقدار السلع والخدمات القدمة للأفراد , وبالتالي هي زيادة ظاهرية وليست حقيقية.

٢- **اختلاف الفن المالي :-** تقوم بعض المؤسسات الحكومية بإجراء المقاصة في موازناتها , بحيث تطرح نفقاتها من ايراداتها وعندئذ لا يظهر في موازناتها سوى فائض الايرادات على النفقات. وبما أن الدولة تعتمد قاعدة الشمول وليس الموازنة الصافية عند اعداد الموازنة العامة للدولة , وبالتالي تظهر الموازنة اكبر من حقيقتها .

٣- **توسع مساحة اقليم الدولة او زيادة عدد سكانها :-** أن الخدمات التوسعية في النفقات العامة لا يشمل زيادة المنافع لكافة الافراد وانما فقط للتوسع في الرقعة الجغرافية أو للزيادة في عدد سكانها فإذا كان زيادة حجم الانفاق العام في موازنة الدولة لمواجهة التوسع في اراضيها أو زيادة عدد سكانها فإن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة لم يتأثر بالنسبة للسكان الاصليين وإنما فقط للأحياء الجديدة فقط.