

## الفصل الأول/ اقتصاديات المالية العامة وتطورها

### المبحث الاول/ مدخل مفاهيمي حول المالية العامة

#### أولاً - الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة

لعل الخطوة الأولى التي من الضروري أن نبدأ بها الدراسة لغرض الإلمام بمفهوم علم المالية العامة هي تمييزها عن المالية الخاصة (الأفراد) ويمكن إيجاز أهم عناصر الفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة بالآتي:

#### 1- من حيث الأولوية في تقدير النفقات: ففي المالية الخاصة ومن خلال دراسة

سلوك الفرد أو المشروع الفردي يلاحظ أسبقية تحصيل الإيرادات على القيام بالنفقات ، بحيث أن الأفراد يهيئوا الإيرادات أولاً ومن ثم يبدأ تقدير النفقات. وبكلمات أخرى فإن الفرد يتصرف في حدود دخله المتاح. أما في المالية العامة فإن الدولة تسلك عكس هذا السلوك فهي تقرر المشروعات التي تريد الإنفاق عليها أولاً ومن ثم تبحث عن الإيرادات المناسبة لها ، لذلك تدرج النفقات في الميزانية قبل الإيرادات.

إن تفسير هذا الاختلاف يرتكز على ثلاث نقاط رئيسية:

أ-إن قدرة الدولة على توفير الإيرادات هي أكبر من قدرة الأفراد .

ب-إن قدرة الدولة على الإقتراض أو سع من قدرة الأفراد .

ج-إن ثقة المقرضين بالدولة أكبر من ثقتهم بالأفراد .

#### 2- من حيث المحفزات: يقصد بالمحفزات مجموعة البواعث أو الأهداف التي من

أجلها يقدم الأفراد أو الدولة دخول النشاط الإقتصادي. فمن ناحية الفرد فإن بواعثه تتمثل فيما يتوقع الحصول عليه من فوائد مادية من جراء دخوله نشاط اقتصادي معين. بينما هدف الدولة ليس دائماً الفوائد المادية من جراء قيامها بنشاط معين، بل في الغالب ما يكون الهدف تحقيق اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية أبعد واوسع من الفوائد المادية التي يحاول الأفراد تحقيقها.

فالدولة لا تسعى الى تحقيق الربح المادي فقط في قيامها بإشباع الحاجات العامة، بل تسعى الى تحقيق المصلحة العامة حتى ولو ترتب على ذلك النشاط عدم تحقيق أي ربح على الإطلاق أو حتى الخسارة عندما تقدم للأفراد خدمة بأقل من كلفتها. ومعيار نجاح النشاط العام فيكون من خلال تحقيق النشاط العام لأهدافه الاجتماعية أو الاقتصادية او السياسية المرسومة.

**3- من حيث طريقة الحصول على الإيراد** مما لا شك فيه أن الإيرادات العامة للدولة تختلف عن إيرادات الأفراد ، أي أن إيرادات المالية العامة تختلف عن إيرادات المالية الخاصة.

فمن ناحية الدولة، نجد أن هيكل الإيرادات والذي يتكون من الضرائب والرسوم والقروض والإصدار النقدي الجديد تستطيع الدول فرضها من خلال السلطة التي تتمتع بها وذلك من خلال سلطة الأمر والنهي والإجبار وحق الاستيلاء والتأميم .

أما من ناحية الأفراد فمن المؤكد عدم وجود هذا السلطة لدى الأفراد للحصول على إيراداتهم ولا يملك الفرد الا مجموعة المعاملات التي يجريها والتي تثمر عادةً عن تحقيق الدخل الفردي الناجم عن عمليات البيع والشراء والرواتب والأجور والأرباح وذلك من خلال الإتفاق أو التعاقد.

**4- من حيث المنفعة المستقبلية:** من بديهيات القول ان إهتمام الدول بالمستقبل أكبر من اهتمام الفرد أو المشروع الفردي. فالفرد او المشروع الفردي عندما يقدم على نشاط اقتصادي معين فإنه يملك أفقاً محدداً بحدود الجدوى الإقتصادية أو اعتبارات الربح والخسارة لهذا النشاط. في حين أن الدولة تملك أفق أوسع بكثير من مجرد الربح والخسارة بل تهتم بالأجيال الحالية والأجيال المستقبلية. لذلك فهي تبني السكك الحديدية والمصانع والمطارات، أي أنها تضع نصب عينها حصة الأجيال القادمة من الثروة الحالية كذلك ما تحققه هذه المشاريع من منافع مستقبلية.

**5- من حيث الملكية:** تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة فيما يتعلق بالملكية السائدة في كل منهما . ففي حين تكون الأموال العامة ملكاً للمجتمع بأسره تكون الملكية

في الأموال الخاصة لفرد واحد أو مجموعة من الأفراد. فالطريق السريع يكون حق المرور عليه مشروعاً للجميع، أما المشروع الخاص فإن ملكيته تكون لصاحب هذا المشروع فقط.

**ثالثاً - الحاجات العامة والحاجات الخاصة:** يهدف النشاط الإنساني بشكل عام الى إشباع حاجة ما ، وبعض الحاجات يمكن إشباعها بصورة كاملة بشكل فردي مثل الحاجة الى المأكل والملبس والحاجة الى وقاية الجسم من التقلبات الجوية. وهي إذن تلك الحاجات التي يشعر بها الناس منفردين وهي مستمدة من مقتضيات الحياة المادية، ويطلق على هذا النوع الحاجات الفردية. في حين أن هناك حاجات تنشأ مع وجود المجتمع كجماعة منظمة تتولى الجماعة (متمثلة بالدولة وهيئاتها العامة) مسؤولية إشباعها. وتتمثل بالحاجة الى الأمن والحماية من إعتداء الآخرين فهي بهذه الصورة حاجات يشعر بها الناس مجتمعين، فهي لا توجد الا مع وجود الأفراد في المجتمع. وهذا النوع يطلق عليه الحاجات العامة وهذه الأخيرة هي التي تتولى الدولة أمر إشباعها.

#### **رابعاً: الحاجات القابلة للتجزئة والحاجات غير القابلة للتجزئة**

الحاجات غير القابلة للتجزئة: ويطلق عليها أيضاً تسمية الخدمات الأساسية وعلى المرافق التي تقوم بها المرافق العامة الأصلية. تتميز هذه الحاجات بعدم قابليتها للتجزئة، بمعنى أنه لا يمكن تجزئة كل من الطلب والعرض عليها وبالتالي فهي غير قابلة للبيع، وبالتالي لا يمكن ترك إشباعها للقطاع الخاص، كما أنه يصعب إستبعاد أحد أفراد المجتمع من الإستفادة منها سواء ساهم في تمويلها أم لم يساهم. لذا يصبح من الضروري قيام الدولة بإشباعها، فالحاجة الى الأمن والعدل والحماية ضد الإعتداء الخارجي لا يمكن تجزئتها، فالدولة لاتعرف مقدار إنتفاع كل فرد بخدمة الحماية وذلك حتى تستطيع مطالبتها بثمنها.

الحاجات القابلة للتجزئة: ويطلق عليها أيضاً تسمية الخدمات القابلة للتجزئة وعلى المرافق التي تقوم بها بالمرافق العامة الاضافية وهي الحاجات التي يمكن تجزئة كل من الطلب والعرض عليها وبالتالي يمكن تحديد ثمن لها، ومن ثم يمكن أصلاً إشباعها عن

طريق النشاط الخاص، ويمكن إستبعاد من لايدفع الثمن من الإستفادة منها. ويدخل في نطاق تلك الحاجات النقل والمواصلات والماء والكهرباء والطاقة... هذه الحاجات يمكن أن تتولى الدولة أمر إشباعها ويمكن أن يقوم القطاع الخاص بذلك، وذلك بالإعتماد على الطبيعة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لدور الدولة في المجتمع.

### خامساً- عناصر المالية العامة:

رأينا أن الحاجات العامة تستلزم أن تقوم الدولة بإشباعها وحتى يتم ذلك الإشباع لابد للدولة من إستخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص، وحتى تحصل الدولة على هذه الأموال والخدمات لابد أن تدفع مقابلاً في صورة مبالغ نقدية وهذه المبالغ هي النفقات العامة.

وتتطلب مواجهة هذه النفقات وتغطيتها قيام الدولة بإقتطاع جزء من الناتج النقدي وجزء من عوامل الإنتاج ، وهذا الإقتطاع هو ما نسميه بالإيرادات العامة التي تتخذ صوراً مختلفة كالضرائب والرسوم والقروض الداخلية والخارجية والإصدار النقدي الجديد والإعانات الدولية.

ولكي تسير الدولة على منهاج واضح ومنضبط في نفقاتها وإيراداتها يتطلب الأمر أن تحدد أوجه نشاطها خلال فترة زمنية محددة (سنة عادةً) ومقدار النفقات المطلوبة لمواجهة ذلك النشاط والإيرادات التي يمكن الحصول عليها، أي لابد من إقامة علاقة بين الإيرادات والنفقات علاقة تعتمد تقدير هذين النوعين من الكميات المالية وجمعها في وثيقة مالية واحدة هي الموازنة العامة للدولة.

ومن خلال هذا العرض المختصر يمكن أن نقول أن عناصر المالية العامة هي:

1- النفقات العامة. 2-الإيرادات العامة. 3-الموازنة العامة.

سادساً - تعريف علم المالية العامة: من خلال المقدمات السابقة يمكن تعريف علم المالية العامة بالآتي:

1-المالية العامة/ هو العلم الذي يهتم بدراسة الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة لإشباع الحاجات العامة.

2-المالية العامة/ هو العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للدولة أو للهيئات العامة، وهو النشاط الذي تبذله الدولة وهيئتها في سبيل الحصول على الموارد (الإيرادات العامة) الضرورية وإنفاقها (النفقات العامة) للوصول الى غاياتها المتمثلة بإشباع الحاجات العامة والموازنة بين هذه الإيرادات والنفقات.

### المبحث الثاني/ تطور المالية العامة خلال المدارس الفكرية المختلفة

أولاً – المالية العامة المحايدة (المدرسة التقليدية) :

إن المالية العامة المحايدة هي وليدة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي كان سائداً حتى مطلع القرن العشرين والذي كان قائماً على أساس النظام الاقتصادي الحر. ويهدف التعرف على فروض المالية العامة المحايدة لابد لنا أن ندرس فروض النظرية الاقتصادية التقليدية:

1- فروض النظرية الاقتصادية التقليدية: تستند النظرية الاقتصادية على عدد من

الفروض الأساسية التي تتمثل بالآتي :

أ- إن المنافسة الكاملة هي التي تسود في النظام الاقتصادي.

ب-سيادة حالة التشغيل (التوظيف) الكامل، بمعنى ثبات حجم الانتاج عند مستوى التشغيل الكامل المتحقق تلقائياً، أي ان البطالة تنقضي من تلقاء نفسها.

ج-ان العرض يخلق الطلب المساوي له وهو ما يعرف بقانون ساي. وانه ليس من المتصور اذن حدوث ازمات إفراط في الإنتاج أو قصور في الطلب.

د- مبدأ حياد النقود في الحياة الاقتصادية، أي أن التغيير في كمية النقود لا يباشر أي تأثير في حجم الانتاج، وان النقود ليست الا وسيطاً للتبادل، وهي بمثابة ستار يخفي ورائه المعاملات الحقيقية للاقتصاد.

2-الشروط التي تحقق فروض النظرية التقليدية: لكي تتحقق فروض النظرية التقليدية

لابد أن تتوفر مجموعة من الشروط، والشروط الأساسية هي:

أ-ان أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية تتمثل في ترك الحرية الكاملة للأفراد في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادي، تطبيقاً لمبدأهم

الاقتصادي الشهير (دعه يعمل دعه يمر...) . فالحافز الفردي افضل بكثير من الحافز الجماعة.

ب-وجود الدولة الحرة التي لا تحتفظ لنفسها الا بأقل قدر ممكن من الوظائف وتمتنع عن التدخل في الحياة الاقتصادية بحيث تكون مقصورة - كما يشير الى ذلك آدم سميث - على القيام ببعض الخدمات ذات الطابع الجماعي كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء (ومن ذلك جاءت تسمية الدولة الحارسة) والقيام ببعض الأعمال العامة التي لايقدم الافراد على القيام بها لأنها لا تأتي بربح مع أهميتها في الحياة الاقتصادية. أما غير ذلك من الوظائف فيجب على الدولة ان تتركها الى الافراد ليسعى كل منهم وراء مصلحته الخاصة.

3- أسس المالية العامة المحايدة: إن الأسس التي قامت عليها المالية العامة المحايدة ، هي انعكاس واضح لفروض وشروط النظرية الاقتصادية التقليدية والمذهب الحر. ويمكن تلخيص هذه الأسس بما يأتي:

أ- إن النفقات العامة هي التي تحدد الإيرادات العامة: يتحدد دور المالية العامة في الفكر التقليدي بالعرض المالي فقط ، أي في الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة. فمن جهة النفقات العامة، يجب أن لا تتعدى نطاقاً ضيقاً محدوداً والذي يأتي أساساً من وظائف الدولة التقليدية والمتمثلة بالأمن والقضاء والدفاع الخارجي، وهذه الوظائف الثلاثة هي التي تمثل في الأساس الحاجات العامة الرئيسية في الفكر المالي التقليدي وبالتالي يكون الإنفاق العام مقتصرًا على هذه الحاجات العامة.

أما من جهة الإيرادات العامة فإن الفكر المالي التقليدي كان يركز بشكل أساس على الضرائب باعتبارها أفضل الإيرادات العامة للدولة، كذلك يجب ان تفرض الضرائب في أضيق الحدود بحيث يكون هدفها مالياً فقط وهو تزويد الخزانة العامة بالموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة وان لا يكون لها أي أثر على الانتاج والأسعار والاستهلاك. ويستخلص من كتابات التقليديين ان أفضل الانفاق في تصورهم هو ما قل مقداره، كما ان احسن الضرائب هو أخفها عبئاً.

ب- توازن الموازنة العامة: تستلزم النظرية التقليدية الإلتزام بمبدأ توازن الموازنة العامة للدولة، والتوازن هنا هو الموازنة الحسابية أي تعادل جانب الإيرادات مع جانب النفقات وتغطية النفقات العادية بالإيرادات العادية ومن ثم لايجوز تنظيم الموازنة بعجز أو بفائض.

لقد رفض التقليديون تغطية العجز عن طريق الإيرادات غير العادية (القروض او الإصدار النقدي الجديد). ويبنى التقليديون رفضهم التمويل عن طريق القروض بالأسباب الآتية:

-إن الدولة في حالة الاقتراض يجب عليها بعد ذلك تسديد قيمة القرض والفوائد المترتبة عليه، ولا يكون ذلك الا بفرض ضرائب جديدة او زيادة اسعار الضرائب الموجودة. والقرض عند التقليديين هو ضريبة مؤجلة تتحملها الاجيال القادمة التي سيقع عليها عبء سداد القرض وفوائده، فالجيل الحالي سيعفي نفسه من الضرائب ويحولها للجيل القادم، ومن ثم فالقرض يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية بين الأفراد.

-ان الاعتماد على التمويل عن طريق القرض وليس الضريبة يعد خروجاً على قاعدة الحياد المالي، وخروجاً من الدولة عن وظيفتها، ذلك ان إلتجاء الدولة الى القرض يعني مزاحمتها للأفراد في الحصول على رؤوس الأموال اذا اقتضت من سوق المال وما يؤدي اليه ذلك من ارتفاع اسعار الفائدة وما يعقبه من ارتفاع في تكاليف الانتاج وانكماش في الانتاج.

لكن من الجدير بالملاحظة ان التقليديين في حدود هذا المعنى الضيق لتوازن الموازنة يقولون باننا لا نكون أمام عجز في الموازنة إذا استخدم القرض لتمويل نفقات استثمارية تدر دخلاً يكفي لسداد القرض وفوائده.

كذلك عارض التقليديون الإلتجاء الى الإصدار النقدي الجديد في تمويل العجز: لما يؤدي اليه ذلك من قيام حالة من حالات التضخم لأنه وهو يقوم بهذا التمويل فإنه يدفع الى السوق كمية نقدية إضافية دون ان يقابل تلك الزيادة في الكمية النقدية زيادة مماثلة في المعروض من السلع والخدمات ومن ثم ترتفع الأسعار، أي ان تلك الزيادة في

الكمية النقدية تنعكس في الاسعار بالزيادة وليس في الانتاج بالزيادة. ويعد هذا انعكاس للقانون القائل بأن العرض هو الذي يخلق الطلب المساوي له، وان حالة التشغيل الكامل هي التي تسود الاسواق.

وإذا كان التقليديون ليسوا مع العجز في الموازنة فهم أيضاً ليسوا مع تكوين فائض في الموازنة أي في ترجيح الإيرادات على النفقات لأنه يعني عندهم ان الدولة تحصل من الافراد وبلا ضرورة على مبالغ كان بإمكانهم استثمارها في مجال الانتاج بدلاً من الدولة التي لاتعدو ان تكون (رب أسرة سيء التصرف)، لذا فإن مبدأ توازن الموازنة لديهم هو المبدأ المثالي الذي يجب العمل على تحقيقه بأي ثمن وهو نتيجة منطقية لمبدأ حياد الدولة ومالياتها.

ج- خفض الموازنة الى أدنى حد ممكن: إن الدولة الحارسة حدد لها الفكر الاقتصادي وظائف ثلاث لايجوز لها الخروج عنها والا عدّ ذلك نقضاً لحيادها، وحتى يتحقق ذلك الحياد فقد خلصت نظريتهم الى ضرورة خفض الموازنة العامة إنفاقاً وإيراداً بحيث لا تشكل الا نسبة ضئيلة من الدخل القومي لا تؤثر فيه.

من الاسباب التي حملت التقليديين على المطالبة بضغط الموازنة هي أن الدولة مسرفة بحيث انها تستهلك لمجرد الاستهلاك، وان الضرائب تمول نفقات استهلاكية غير منتجة تضر ضرراً بالغاً بالإستثمارات الخاصة وبتراكم رأس المال فهي (أي النفقات) تمثل لديهم تسرباً من دائرة الانتاج. وإن الضرائب شأنها في ذلك شأن الاستهلاك غير المنتج لاتسهم في اعادة الانتاج بل على العكس من ذلك تؤدي الى زيادة تكاليف الانتاج ومن ثم الى رفع الاسعار والنتيجة النهائية خفض الانتاج والإضرار بالاقتصاد القومي.

### ثانياً – المالية العامة المتدخلة (الفكر الكينزي):

سادت أفكار المذهب الفردي لفترة طويلة امتدت حتى سنة 1929 ، وهي سنة الأزمة الاقتصادية العالمية (أزمة الكساد الكبير). ففي أعقاب الحرب العالمية تراجعت دولة المذهب الفردي وذلك حين تعرضت الاقتصاديات الرأسمالية لأزمة اقتصادية زعزعت دعائمها وحطمت وسائل الانتاج فيها، وألقت المصانع بالملايين من عمالها في أحضان



البطالة. ومن ثم اتجهت الافكار الى ضرورة تدخل الدولة للحيلولة دون انهيار النظام الرأسمالي نفسه ، وقد كان لتلك الأفكار أثرها في اتجاه المالية العامة نحو المزيد من التدخل، وخرجت الدولة بذلك عن نطاق وظيفتها التقليدية فلم تعد حبيسة ذلك النطاق المتمثل بالغرض المالي بل أخذت تستهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية بعيدة الأثر تمثلت في العمل على تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى مرتفع من العمالة . كما تعمل على الحد من الضغوط التضخمية بالإضافة الى سعيها الى إعادة توزيع الدخل بشكل أكثر عدالة.

#### 1-إعتبرات ظهور المالية العامة المتدخلة:

أ- الإعتبرات المالية: من المعروف ان الاقتصاديات الرأسمالية تعرضت في بداية القرن العشرين الى حربين عالميتين كبيرتين، وقد كان ذلك من أهم الأسباب التي دعت الى تمويل الحرب وهذا يعني تزايداً في حجم النفقات العامة. ان تزايد حجم النفقات العامة وتغير مضمونها استدعى البحث عن مزيد من الموارد المالية لمواجهة ذلك التزايد، وهذا يعني إن الدولة أخذت تلجأ الى الكثير من الموارد لتغطية النفقات العامة المتزايدة مثل الضرائب والرسوم والقروض الداخلية والخارجية والإصدار النقدي الجديد. لقد أصبحت نفقات الدفاع تمثل في مختلف الأوقات والبلدان نسبة كبيرة من النفقات العامة ومن الدخل القومي لأن العالم قد أصبح منشغلاً أما بالاستعداد للحروب أو بالقيام بها أو بتصفية آثارها.

ب- الإعتبرات الإجتماعية: لقد أثبت الواقع العملي إن قوانين المدرسة التقليدية لاتؤدي الى توزيع عادل للدخول والثروات أو بعبارة أخرى فإن طريق النمو الرأسمالي يؤدي الى فوارق اجتماعية كبيرة تتمثل في عدم عدالة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع لذا أصبح من الضروري تدخل الدولة عن طريق اتخاذ الإجراءات المالية المؤدية الى إعادة توزيع الدخل سعياً للحد من تفاوته وبما يضمن ارتفاع مستوى المعيشة للطبقات ذات الدخل المحدود، وازدادت بذلك النفقات الاجتماعية.

كذلك فإن الدولة وهي في سعيها الى اعادة توزيع عادلة للدخول عرفت انواعاً من الضرائب، ومنها الضرائب التصاعدية التي تؤدي الى تحقيق الاهداف الاجتماعية وذلك من خلال توزيع العبء الضريبي بين الطبقات وداخل الطبقة الواحدة. كما ان الدولة توسعت في استخدام القروض لتحقيق الغرض نفسه لذا فقد أصبح من المألوف توجه الدولة نحو التوسع في النفقات الاجتماعية مثل نفقات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي ودعم الأسعار.

ج- الاعتبارات الاقتصادية: بعد الإنهيار الكبير الذي أصاب العالم الرأسمالي خلال الثلاثينيات ترسخت الكثير من الظواهر الاقتصادية التي لم تكن معروفة قبل ذلك الوقت، حيث تدهور الانتاج وعجز جهاز الاسعار عن تحقيق هدف التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية، كذلك انتشار البطالة بشكل واسع وبرز كل مظاهر الركود الاقتصادي. إضافة الى ان اليد الخفية التي كانت تحرك الاقتصاد باتجاه تحقيق التوازن الاقتصادي بين المتغيرات الاقتصادية قد اختفت.

## 2- أسس المالية العامة المتدخلة :

أ- ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي: تستند المالية العامة المتدخلة على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وذلك من أجل التأثير في الأسعار والإنتاج والتشغيل والدخل ، كذلك استخدام أدوات السياسة المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي وحسب الحالة التي تمر بها الدورة الاقتصادية ، حيث تلجأ الدولة الى سياسة مالية انكماشية (زيادة الضرائب وتقليل الإنفاق) وذلك عندما يواجه الإقتصاد حالة ارتفاع الطلب عن العرض (التضخم) واستخدام سياسة مالية توسعية (تقليل الضرائب وزيادة الإنفاق) وذلك عندما يواجه الإقتصاد حالة انخفاض الطلب عن العرض (البطالة).

ب- التوازن الاقتصادي محل توازن الموازنة العامة: مع الظروف التي أثبتت ان تلقائية توازن الاقتصاد أمراً ليس واقعياً، فقد حل التوازن الاقتصادي محل التوازن المالي للموازنة العامة. يعني ذلك التضحية بالتوازن المالي لتحقيق التوازن الاقتصادي، فلا ضير من الإلتجاء الى إحداث عجز في الموازنة العامة وتمويل ذلك العجز بالقرض

والإصدار النقدي الجديد بهدف تحقيق اهداف اقتصادية معينة مثل زيادة الانتاج والقضاء على البطالة وذلك في أوقات الكساد وانخفاض الطلب عن مستوى الاستخدام الكامل، والعكس في اوقات التضخم.

### ثالثاً- المالية العامة في الدول النامية: يمكن التعرف على طبيعة المالية العامة

في الدول النامية من خلال التعرف بإيجاز على خصائص الدول النامية.

#### 1- خصائص الدول النامية: يمكن تحديد خصائص البلدان النامية بما يأتي:

- أ- انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي فضلاً عن سوء توزيعه.
- ب-ارتفاع الميل الحدي للإستهلاك وانخفاض الميل الحدي للإدخار.
- ج- انخفاض مستوى الاستثمار وتركزه في الإستثمارات العقارية والاستثمارات غير المنتجة . ويعود ذلك الى ضيق أفق المستثمرين وعدم ثقتهم في المستقبل وعدم توفر الاستقرار السياسي.

- د- ضعف الأجهزة المصرفية والمالية وانعدام الأسواق المالية والنقدية أو تخلفها .
- هـ- تتصف الاقتصاديات النامية بأنها اقتصاديات تابعة تعتمد على تصدير المواد الأولية والخامات واستيراد السلع الاستهلاكية والآلات والمكائن والسلع الانتاجية عموماً.
- و- سيادة الطابع الزراعي ، وتركز الأيدي العاملة في هذا القطاع أو القطاعات الخدمية غير المنتجة .

#### 2- أهداف المالية العامة في الدول النامية: لابد من ان تتماشى أهداف المالية العامة في

الدول النامية مع طبيعة خصائص ومشكلات البلدان النامية، ونستعرض فيما يأتي تلك الأهداف:

- أ- ضبط الإستهلاك / لما كانت الدول النامية تعاني من انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي وارتفاع الميل الحدي للإستهلاك، لذا فان السياسة الضريبية يجب ان تستهدف في تلك البلدان الحد من الاستهلاك غير الضروري (أي الكمالي ونصف الكمالي). ويتم ذلك عن طريق فرض الضرائب على الدخل والثروات والضرائب النوعية على السلع غير الضرورية، كذلك اللجوء الى الضرائب التصاعدية .

ب- توجيه النفقات العامة/ يجب أن يوجه الإنفاق العام في البلدان النامية نحو تكوين راس المال الاجتماعي كالتعليم والطرق العامة والسدود والاتصالات السلوكية واللاسلكية، وتلك المشروعات التي يحجم القطاع الخاص عن القيام بها لخطورتها ولانخفاض العائد فيها، أو لأن الدولة لاتسمح للقطاع الخاص بالاستثمار فيها. ولأن اهتمام القطاع الخاص بالاضطلاع بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية محدوداً لذا فإن الأمر يتطلب من الدولة إنفاقاً تنموياً واسعاً.

ج- تعبئة المدخرات/ تعد مسألة تمويل التنمية من أضخم العقبات التي تواجه الدول النامية، لذا يصبح من مهمات المالية العامة في الدول النامية القيام بتعبئة الفائض الاقتصادي وتوجيهه لتمويل التنمية الاقتصادية. ولتحقيق ذلك تلجأ الدول الى الادخار الإجباري مثلاً، حيث يجبر الأفراد والمشروعات على تخصيص نسبة معينة من دخولهم لشراء سندات، كما يمكن تمويل التنمية عن طريق الضرائب بوصفها اقتطاع من دخول الأفراد أو الهيئات لحساب السلطة العامة ويستخدم جزء منه لتمويل التنمية الاقتصادية.

### خصائص المالية العامة في الدول النامية:

1- إنخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي/ من أبرز السمات للأنظمة الضريبية في الدول النامية انخفاض معدل الاقتطاع الضريبي لها الى الناتج الإجمالي. ويعود ذلك الى انخفاض الدخل القومي وانخفاض نصيب الفرد منه، الأمر الذي يحول دون إمكانية الارتفاع بذلك المعدل خشية المساس بالحاجات الأساسية للأفراد.

2- سيادة الضرائب غير المباشرة / تعتمد الأنظمة الضريبية في البلدان النامية بصفة أساسية على الضرائب غير المباشرة ويرجع ذلك الى ضعف دور الضرائب على الدخل والثروة وانتشار ظاهرة الاقتصاد العيني وإنفاق النسبة الأكبر من دخول الأفراد على السلع الاستهلاكية ، كذلك ارتفاع نسبة مساهمة التجارة الخارجية الى الناتج القومي ومن ثم ارتفاع الضرائب على التجارة الخارجية.

3- جمود الأنظمة الضريبية/ يقصد بذلك ان الانظمة الضريبية لاتعكس في الحصلة زيادة نسبية مساوية لتلك التي تحصل في الناتج القومي بمعنى ان تعديل الانظمة

الضريبية لا يتلائم أو لا يستجيب بسرعة مع التغير الحاصل في الناتج القومي. وهذا يتطلب ان تكون الاجهزة الضريبية في الدول النامية مرنة وقادرة على اقتطاع القدر المناسب من الزيادة الحاصلة في الناتج القومي.

4- انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الضريبي والوعي الضريبي/ تتسم الاجهزة الادارية في الدول النامية بانخفاض الكفاءة، وتعد هذه السمة من العقبات التي تحول دون قيام الضريبة بتحقيق اهداف السياسة الضريبية بفاعلية عالية، ويعني ذلك عدم توفر الاجهزة الضريبية المرتفعة الكفاءة اللازمة لتطبيق احكام قوانين الضرائب، وتقدير تحصيل ما يستحق على المكلفين.

وتتصف الأنظمة الضريبية أيضاً بانخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة لعدم تقبلهم ما يتطلبه فرض الضرائب من إجراءات إدارية على جانب من التعقيد أو لعدم تقديرهم الكامل لأهمية ومدى إنتاجية الإنفاق الحكومي.

## **الفصل الثاني/ النفقات العامة**

### **المبحث الأول/ مفهوم النفقة العامة**

يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها/ مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى هيئاتها بقصد إشباع حاجة عامة.

يتضح من دراسة ذلك التعريف أن أركان (خصائص) النفقة العامة ثلاثة هي:

1- مبلغ نقدي. 2- يصدر من الدولة أو إحدى هيئاتها. 3- إشباع حاجة عامة.

خصائص النفقة العامة :

1- مبلغ من النقود: يتميز إنفاق الدولة في عصرنا الحاضر بأنه نقدي، فالدولة تقوم عادةً وهي بصدد أداء الخدمات العامة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على مستلزماتها من السلع والخدمات. وقد نشأ هذا الركن من أركان النفقة نتيجة تطور طويل. فقد كانت الدولة تميل في الماضي الى الحصول على بعض مستلزماتها بصورة عينية عن طريق مصادرة جزء من ممتلكات الأفراد. ولكن في الغالب فان معظم الدول قد تخلت عن الأسلوب العيني واتجهت أن تكون نفقاتها كمبلغ من النقود وذلك لعدة أسباب:

أ- أدى تطور النظام الاقتصادي من الاقتصاد العيني الى الاقتصاد النقدي الى شيوع واستخدام الأسلوب النقدي لشراء كافة مستلزمات الدولة بدلاً من الأسلوب العيني.

ب- دعم هذا الاتجاه تزايد الاهتمام بمراقبة الإنفاق العام إذ من المعروف أن الرقابة تتعذر عند اتباع أسلوب الإنفاق العيني نظراً لصعوبة تقييم هذا الإنفاق.

ج- ان منح المزايا العينية قد يؤدي الى إهدار اعتبارات العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد، ذلك ان الدولة قد تراعي هذه الاعتبارات عند تحصيل الضرائب ثم تعود فتهدرها عن طريق منح البعض المزايا العينية.

2- صدر النفقة من شخص عام: يتوفر هذا الركن بوضوح متى كانت النفقة صادرة من الدولة أو من إحدى هيئاتها العامة أو المجالس المحلية والمصالح الحكومية التي تتمتع بذمة إدارية ومالية مستقلة، وكذلك كافة المنشآت العامة ذات الشخصية الإدارية والمالية المستقلة مثل الجامعات. وعلى العكس من ذلك فإن هذا الركن يعتبر منفيماً متى صدر الإنفاق من الأفراد حتى لو كان الهدف لتحقيق نفع عام، فلو قام شخص معين ببناء مدرسة وإهدائها للدولة فإن إنفاقه لا يعد عاماً.

وعلى العكس من ذلك فإن الهيئات العامة التابعة للدولة لو قامت بإنفاق مبالغ لإنشاء مشاريع ذات طابع تجاري بقصد الربح فإن هذا الإنفاق يعد إنفاقاً عاماً. بناءً على ذلك تعتبر نفقة عامة كل تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية بالإضافة الى النفقات التي تقوم بها مؤسساتها في المجال الاقتصادي. ولا تعتبر نفقة عامة تلك النفقات التي يقوم بها الافراد أو المشروعات الخاصة حتى لو كان المقصود منها تحقيق نفع عام.

3- الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام: حتى تعتبر المبالغ النقدية التي تنفقها الهيئات العامة بمثابة نفقات عامة لا بد أن تكون الغاية منها خدمة عامة ينتج عنها تحقيق نفع عام يستفيد منه مجموع الأفراد وليس فرداً معيناً بذاته. إن تبرير هذا الركن يأتي من:

أ-إن الدولة وهيئاتها العامة لم تنشأ أصلاً لتحقيق مصالح خاصة محدودة وإنما لخدمة الصالح العام.

ب-إن النفقات التي تقوم بإنفاقها الدولة وهيئاتها يتم تمويلها أصلاً من الرسوم والضرائب التي تحصل عليها من الأفراد ، ومن المؤكد أن العدالة الاجتماعية لن تتحقق الا إذا حرصت الدولة على إنفاق هذه الأموال على نحو يحقق الصالح أو النفع العام .

### **المبحث الثاني/ صور النفقة العامة**

عندما تفحص أي خطة إنفاقية لأي مرفق سنجدها تتضمن صور إنفاقية رئيسية وأهم هذه الصور تتمحور حول:

أ-الأجور والرواتب. ب- قيمة مشتريات الدولة. ج-الإعانات الداخلية والخارجية. ويضيف البعض صورة رابعة هي: د- الدين العام وفوائده، فالقروض العامة تعد عبئاً ثقيلاً على الموازنة لما تطلبه من فوائد سنوية، الأمر الذي يدعو بالحكومة نحو التخلص من تلك القروض قدر الإمكان عن طريق إطفاءها (الوفاء بقيمتها وفوائدها).

وسوف نتناول صور الثلاثة بشيء من التفصيل.

أولاً – الأجور والرواتب: ويقصد بالأجور أو الرواتب (مجموعة المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل خدمات يتم تقديمها من قبل الأفراد العاملين في الدولة أو للذين سبق لهم ان قدموها ووصلوا الى سن التقاعد وهو السن القانوني الذي يحال به المواطن والعامل الى التقاعد بعد ان خدم في الدولة والمجتمع مدة محددة).

### **القواعد العامة التي يجب مراعاتها عند تحديد الرواتب والأجور:**

حيث مهما تفاوتت صور الرواتب والأجور وتعددت هناك قواعد وأسس عامة يجب مراعاتها عند تحديد الأجور والمرتبات، وهذه القواعد يراعى فيها الجوانب الإجتماعية والأخلاقية والقواسم المشتركة في هذه المعايير هي:

أ-أن يكفي الراتب صاحبه لكي يعيش حياة كريمة تضمن له البقاء وهامش من الرفاه.

ب-المستوى المعاشي الاجتماعي في البلد وفي البلدان المجاورة.

ج- يجب أن يتضمن الراتب أو الأجر مسألة التمييز بين العامل الماهر وغير الماهر ونوع العمل ودرجة المخاطر فيه.

د- التمايز بالشهادة والخبرة وتصميم الراتب أو الأجر وفق معايير التمييز بين الشهادات ومستوياتها.

هـ- أن يضمن الراتب أو الأجر عنصر الجذب المالي للموقع لكي يحفز الكفاءات للوصول الى المواقع القيادية.

**رواتب المتقاعدين:** يحدد المشرع المالي الراتب التقاعدي بأنه (مجموع المبالغ التي تمثل مكافآت مؤجلة عن خدمات موظفي الدولة الماضية وهو راتب الموظف المستمر بعد تركه الخدمة الوظيفية لأقرب الأجلين التقاعد أو الوفاة والمدفوعة له أو لأبنائه دون سن معينة) حيث المنظومة القيمية للمجتمع ترى انه ليس عدلاً ان يقدم الموظف جهده وطاقته في خدمة المجتمع طوال فترة طويلة من عمره وبعد ان يصبح عاجزاً عن تقديم هذه الخدمة لأي سبب ان يهمل دون مكافأته لذلك، وفي كل المجتمعات يتضمن الراتب التقاعدي نوعاً من الإطمئنان على المستقبل وهذا أحد أركان الاستقرار وهناك عدة طرق لاحتساب الراتب التقاعدي معمول بها في معظم الدول واهم هذه الطرق:

أ- استقطاع مبلغ شهري من راتب الموظف واعادته الى صندوق خاص بالتقاعد كإيراد عام للدولة وعند إحالة الموظف الى التقاعد يحصل على راتبه من الدولة ويمتاز هذا الأسلوب بتخلفه وجموده وعدم مواكبته للتغيرات الحادة التي قد تحصل في المستوى المعاشي او في سعر العملة.

ب- يستقطع مبلغ محدد شهرياً من راتب الموظف ويوضع في حساب خاص في ميزانية الدولة ويمكن استثماره بكل طرق الاستثمار المتاحة بغية مضاعفته وعند بلوغ الموظف سن التقاعد يصرف له راتبه من هذا الصندوق ويمتاز هذا الاسلوب بعصريته ومرونته، ومواكبته لتغيرات الاسعار.



ثانياً – قيم مشتريات الدولة: وتشتمل هذه الصورة على أقيام مجموع مشتريات الدولة من أثاث وتجهيزات ومستلزمات إدارية ومكتبية وكل ما تحتاجه لتنفيذ الأشغال العامة أو جزء منها.

### طرق الحصول على مشتريات الدولة:

أ- لجان المشتريات: ان تقوم الهيئات بشراء هذه المستلزمات مباشرة من السوق دون وسيط عن طريق لجان مشتريات متخصصة. ومن ايجابياتها السرعة والبساطة والمرونة، اما سلبياتها فانها تكون للمشتريات التي لا تتجاوز مبالغ محددة.

ب- المناقصة: وهي أن تعلن الحكومة عما تريده وتدعو المقاولين والمجهزين الى ذلك فيتقدم كل منهم بالأسعار التي يقبل على أساسها ان تنفذ تلك الأشغال والتجهيزات، وغالباً ما يفضل منهم من يتقدم منهم بأقل عطاء وتعد هذه الطريقة أكثر شيوعاً. ومن ايجابياتها انها تكون الاقل كلفة لانها تأخذ اوطأ الاسعار، فضلا عن تخصص للمشتريات بمبالغ كبيرة، لكنها عادة ما تستغرق وقت طويل وروتين وتعقيد.

ج- التراضي (الممارسة): وهي التي تعهد بها الحكومة الى مقاول او مورد معين للقيام بعمل ما، وهذا اذا كان ذلك المقاول محتكراً او كانت الحكومة ترغب من المقاول سيرة عمل حسنة، او ان الدولة لا تريد ان تفصح عن نوعية مشترياتها.

ثالثاً – الإعانات : مبالغ تدفعها الدولة الى فئات اجتماعية او هيئات عامة او خاصة داخل القطر الواحد أو خارجه دون ان يقابل هذه المبالغ تيار من السلع والخدمات تحصل عليها الدولة.

أ- الإعانات الخارجية (الدولية): وهي مبالغ تدفعها الدولة الى دولة أخرى وعادة ما تدفعها الدولة التي تملك فائض وقد يكون بواعث هذه الإعانات سياسياً اكثر منه اقتصادياً او اجتماعياً ويحكم مجموعة قواعد سياسية كدرجة العلاقة بين البلدين او الروابط القومية او الدينية او التأثير على موقف هذه الدولة او تلك وأحياناً العلاقات الإنسانية او الجوار ...

ب- الإعانات الداخلية: وهي مبالغ تدفعها الدولة داخلياً وتنفقها في موازنتها العامة وتختلف من حيث أغراضها ويمكن ان تميز منها ما يلي:

1- الإعانات الإدارية: تدفع للوحدات الإدارية للقيام بواجباتها.  
2- الإعانات الاقتصادية: إعانات تدفعها الدولة بهدف تحقيق منافع اقتصادية مثل دعم المشروعات الحديثة ودفع إعانات للمصدرين لتمكينهم من الصمود في منافسة السلع الخارجية وغيرها.

3- الإعانات الاجتماعية: وهي إعانات تقدم الى المؤسسات المهتمة بالقضايا الاجتماعية كدور الأيتام ودور كبار العمر والسجون...

4- الإعانات السياسية: وهي إعانات تقدم الى المؤسسات الديمقراطية والمنظمات الطلابية والنسائية والأحزاب الموالية.

### **المبحث الثالث/ تقسيمات النفقات العامة**

يتم تقسيم النفقات العامة الى اربعة اقسام اساسية هي:

أولاً - تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها (انتظامها): تنقسم النفقة العامة من حيث دوريتها الى نفقات عادية ونفقات غير عادية ويمكن تعريف النفقة العادية على انها (تلك النفقة التي تتصف بالدورية وتكرر من سنة الى اخرى ويتم تمويلها من الإيرادات الاعتيادية للدولة، مثل الأجور والمرتبات ونفقات الإدامة والنفقات الإدارية...) اما النفقة غير العادية فتعرف (تلك النفقة التي لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة وهي تحدث في فترات غير منتظمة ومتباعدة وتمول بالإيرادات غير العادية، مثل إنشاء المطارات والجسور والمشاريع الإستراتيجية العملاقة) والمقصود بالإيرادات غير العادية أن تلجأ الدولة الى القرض العام الداخلي بواسطة إصدار السندات او الاصدار النقدي الجديد او ان تلجأ الى القرض الخارجي .

ثانياً - تقسيم النفقات حسب أغراضها: وبموجب هذا التقسيم يكون الغرض من النفقة كأساس للتقسيم وبمقتضى ذلك يتم تقسيم النفقات الى:

أ-نفقات إدارية: وتشمل مجموع المبالغ المنفقة على سير العملية الإدارية للدولة كرواتب الموظفين وأجور العاملين وتقاعدهم.

ب-نفقات اقتصادية وتشمل مجموع المبالغ المنفقة على المشروعات الاقتصادية والإعانات الاقتصادية المختلفة كدعم الأسعار ودعم السلع الضرورية وغيرها.

ج-نفقات مالية: وتتمثل في اقساط الدين العام وفوائده السنوية.

د-نفقات اجتماعية: وتشمل كل النفقات المقدمة للصحة والتعليم وبيوت رعاية الطفولة والمسنين والسجون وغيرها.

هـ-نفقات عسكرية: وتشمل كل أوجه الإنفاق على القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي.

**ثالثاً - تقسيم النفقات حسب نطاق سريانها:** بموجب هذا التقسيم فإن النفقات العامة تصنف حسب معيار الجهة التي تباشر النفقة أو الجهة التي تشرف أو تنفذ النفقة وبذلك تكون أما نفقات مركزية أو نفقات محلية وكما يلي:

أ-**النفقات المركزية:** وهي مجموع النفقات التي تقوم بها الحكومة المركزية وتوجه الى عموم أفراد المجتمع في الدولة ككل مثل نفقات القضاء والتعليم والبحث العلمي والدفاع.

ب-**النفقات المحلية:** وهي مجموع النفقات التي تقوم بها إدارات أو هيئات محلية ويتوجه نفعها نحو جهة محلية أو إقليمية كما هي الحال في مشاريع تحلية مياه الشرب في البصرة أو النفقات الموجهة الى اقليم كردستان.

رابعاً - **تقسيم النفقات من حيث آثارها الاقتصادية:** ان التقسيم الأكثر شيوعاً للنفقات حسب الآثار الاقتصادية يمكن تصنيفه الى ما يلي:

أ- **النفقات الإنتاجية والنفقات الاستهلاكية:**

النفقات الإنتاجية هي النفقات التي تدر دخلاً أي يأتي من وراء إنفاقها مردوداً أو إيراداً حالياً مثل محطات توليد الكهرباء والسكك الحديدية.

أما النفقة الاستهلاكية فهي النفقات التي لا تدر دخلاً أي لا يأتي من وراء إنفاقها مردوداً أو إيراداً مثل إقامة المتنزعات والنفقات الحربية.

ولقد وجهت إنتقادات عديدة لهذا التقسيم وكلها تتمحور حول اختلاف مفهوم المردود المتأتي من المنفعة والنظرة الى هذا المردود من دولة الى أخرى فقد تكون الكهرباء مجاناً في دولة والدخول للمنتزهات مقابل عوائد في اخرى.

### **ب- النفقات الحقيقية والنفقات غير الحقيقية (التحويلية):**

النفقات الحقيقية هي التي تنفق مقابل الحصول على سلع أو خدمات مقابلها مثل الأجور والرواتب. أما النفقة التحويلية أو غير الحقيقية فهي النفقة التي تنفق ولا يقابلها سلع أو خدمات مثل الإعانات.

### **المبحث الرابع/ قواعد النفقة العامة وحدودها**

ان القواعد الأساسية للنفقة العامة هي:

**أولاً - قاعدة المنفعة:** أن توجيه النفقة يجب ان يتم وفق معيار مقدار النفع العام الذي سيحققه الإنفاق لأن أصل الإنفاق هو من الإيرادات العامة والتي استقطعت من عموم المجتمع ومنطق العدالة يشترط أن تنفق في إطار أكبر نفع ممكن. والجدير بالذكر هنا هو ان النفقة العامة لا تعتمد مباشرة على الدخل او الإيراد العائد منها بل هي أوسع وتتوقف على ما يمكن أن تدره الأموال من منفعة فالإنفاق على التعليم والصحة منفعة شأنها شأن المنافع الإنتاجية الاقتصادية، والجدير بالملاحظة هنا أن معيار مبدأ سلم الأولويات في النفقات من شأنه أن يعظم من المنافع.

**ثانياً - قاعدة الاقتصاد:** ويقصد الابتعاد عن التبذير في إنفاق الأموال العامة لتحقيق أقصى درجة من المنافع ، حيث ان التبذير يؤدي الى هدر للأموال العامة التي يمكن إنفاقها من مجالات أخرى أكثر نفعاً وكذلك فإن التبذير يزعزع الثقة في مالية الدولة، وانطلاقاً من ذلك فإن المصلحة العامة تقتضي ان يكون هناك نوع من الرقابة المالية المشددة لأن القائمون على الإنفاق يتصرفون بأموال لا تخصصهم لذلك فهي تشجعهم وتعريهم بالبذخ والتبذير. ومن أكثر أشكال التبذير شيوعاً في النفقات العامة في الدول النامية هو زيادة عدد الموظفين عن الحاجة لهم والمبالغة في المظاهر الخارجية. ان هذه القاعدة ملازمة للقاعدة الأولى بحيث يجب تحقيق أكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة.

**ثالثاً - قاعدة الترخيص:** ويقصد بالترخيص هنا صدور إذن أو سماح بالإنفاق للحكومة أو من ينوب عنها من الهيئات العامة عن طريق السلطة التشريعية (البرلمان)، فلا يجوز أن تتم النفقة الا بصدور هذا الترخيص ولا يجوز أن ينفق أي مبلغ تحت تسمية النفقة العامة الا بصدور إذن أو ترخيص من السلطة التشريعية حصراً وذلك لكونها تحتكر حق إصدار التشريعات والتراخيص الخاصة بجبي الإيرادات وانفاقها.

### حدود النفقة العامة

يمكننا ان نميز بين وجهتي نظر أساسيتين هما:

أ- الوجهة السياسية: وبهذا الصدد يمكن أن نميز بين نظريتين تحكمان هذا الجانب. النظرية الأولى هي النظرية الفردية (الرأسمالية) أما الثانية فهي النظرية الاشتراكية. وتنص المدرسة الفردية على إفساح المجال أمام الأفراد وتركهم أحراراً في نشاطهم الاقتصادي وعدم وضع القيود أمام نشاطهم وتحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي. أما وجهة نظر المدرسة الاشتراكية فهي مؤسسة على ملكية وسائل الإنتاج ملكية عامة وهذا يحتم على الدولة ممارسة أقصى دور في النشاط الاقتصادي وأن الدولة أكثر قدرة من الأفراد على قيادة الاقتصاد.

ب- الوجهة المالية: إن من المبادئ المقررة في علم المالية العامة هي أن الدولة تقرر أولاً الإنفاق ثم تجبي الإيرادات اللازمة، لكن الدولة تستطيع أن تتوسع بالإنفاق الى الحد الذي تسمح به مواردها ومقدار ثروتها الطبيعية وكفاءة إنتاجها. والجدير بالذكر ان معظم الإيرادات العامة في معظم الدول تعتمد على الضرائب ولذلك يجب ان لا يتم المبالغة في تقدير الضرائب لكي لا تحمل شعبها ومواطنيها تضحية تفوق حد المنفعة من النفقة العامة.

### **الفصل الثالث/ ظاهرة تزايد النفقات العامة**

أصبحت ظاهرة ازدياد النفقات العامة شائعة في جميع الدول وخاصةً بعد أزمة الكساد الكبير في الثلاثينات واسترعت هذه الظاهرة اهتمام المحللين المختصين وقدموا العديد من التفسيرات النظرية لها مثلما صنفوا اسباب هذه الزيادة باسباب ظاهرية واخرى حقيقية الامر الذي سوف يتناوله هذا المبحث وفق التقسيم الآتي:

#### أولاً- التفسيرات النظرية لزيادة النفقات العامة:

ظهرت عدة نظريات تحاول تفسير سلوك الانفاق العام خلال الفترة طويلة الاجل، سنقتصر في هذا المجال على نظريتين تعتبران من اهم النظريات في هذا المجال وهما قانون فاجنر، وتحليل بيكوك - وايزمن.

**1- قانون فاجنر:** يعد فاجنر وهو اقتصادي الماني (1835-1917) من اوائل الذين اهتموا بدراسة ظاهرة نمو النفقات العامة. فقد لاحظ في دراسته ان هناك نمواً مطرداً للإنفاق العام في ألمانيا وعدد كبير من الدول الأوروبية بالاضافة الى الولايات المتحدة واليابان خلال القرن التاسع عشر يعود سببها الى وجود علاقة طردية بين النمو الاقتصادي وبين نمو النشاط الحكومي. وقد ارجع فاجنر هذا النمو في النفقات الى الاسباب التالية:

أ-توسع وظائف الدولة التقليدية : حيث يؤدي النمو الاقتصادي الى تعقد المعاملات والعلاقات بين الوحدات الاقتصادية وهذا يتطلب من الدولة مزيداً من الاجراءات التنظيمية من قوانين تجارية وتنظيم العقود بالاضافة الى التوسع في خدمات العدالة والامن من اجل تطبيق هذه القوانين فضلاً عن ان كل ذلك يتطلب زيادة الكفاءة الادارية للأجهزة الحكومية القائمة وبما يترتب على كل ذلك من زيادة النفقات العامة الادارية من الناحية الكمية والنوعية.

ب-توسع نطاق النشاط الحكومي: ان فشل نظام السوق قد استدعى زيادة النشاط الاقتصادي والاجتماعي للحكومة من اجل رفع كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة لدى المجتمع كتقديم الإعانات او منع وتنظيم الاحتكار وزيادة الجهود نحو اعادة توزيع الدخل والثروة بين فئات المجتمع وبما سيؤدي الى نمو الانفاق العام.

ج-زيادة الطلب على السلع العامة: نتيجة لزيادة مستوى الدخل الحقيقي لأفراد المجتمع المترتب على النمو الاقتصادي فان طلب افراد المجتمع على خدمات الرفاهية الاجتماعية سوف يزداد ومن ثم فان الانفاق العام على خدمات الرفاهية الاجتماعية سوف يزداد.

**2- تحليل بيكوك - وايزمن:** اعتمد تحليل الاقتصاديين بيكوك - وايزمن على دراسة نمو الانفاق العام في بريطانيا للفترة (1890-1955) وقد بدء تحليلهما من الافتراض بان القرارات بخصوص الانفاق العام تعتمد على امور سياسية تتأثر بأصوات الناخبين من افراد المجتمع. وعليه فان الحكومات تراقب بكل دقة ردود فعل الناخبين للضرائب التي ستمول حجم الانفاق العام.

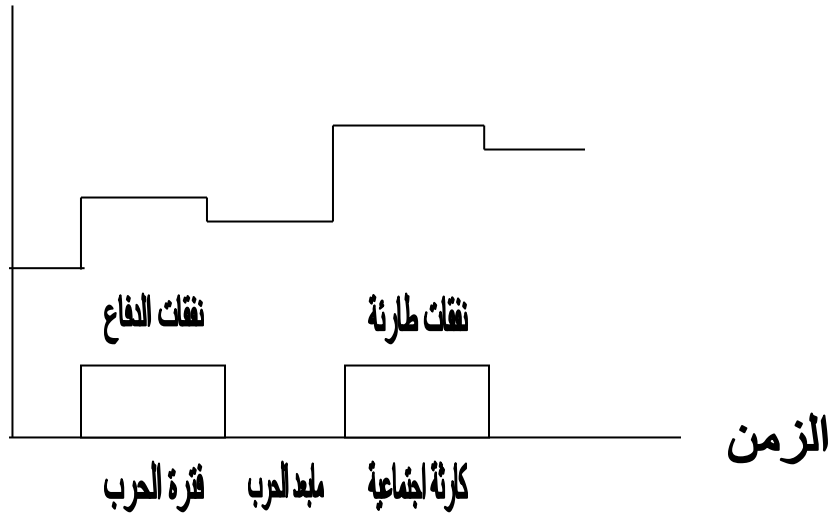
وتفسر هذه النظرية نمو الانفاق العام بالقول ان النمو في الإنفاق سوف يزداد في وقت الحروب والمجاعات والزلازل بشكل كبير من أجل مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وقبول الافراد رفع معدلات الضرائب خلال فترات الازمات من اجل تمويل الزيادة المفاجئة في حجم الانفاق العام. الا ان ما أثار الانتباه الى ان مستوى الانفاق العام يستمر عند ذلك المستوى او قريب منه في الفترة التالية لفترة الازمة (أثر الاستبدال) ويعود هذا الأثر الى:

1- ان أفراد يقبلون الزيادة الطارئة في حجم الانفاق العام ومستويات اعلى من الضرائب لتمويل الانفاق (أثر القبول).

2- ان الظروف الاستثنائية التي استدعت زيادة الانفاق العام لها آثار اقتصادية واجتماعية تطبق التزامات جديدة على الدولة ستثمر لما بعد فترة الأزمات كالاتزام نحو عائلات قتلى الحروب، معوقى الحرب (أثر التفقد).

ويمكن توضيح تحليل بيكوك - وايزمن بالشكل التالي:

الإنفاق العام كنسبة  
من إجمالي الناتج القومي



### أسباب تزايد النفقات العامة

إن هناك أسباباً حقيقية وأخرى ظاهرة لتزايد الإنفاق العام يمكن الإلمام بها وفق التقسيم الآتي:

أولاً: الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة: ويقصد بالزيادة الحقيقية للنفقة هي تلك الزيادة بالمبالغ المخصصة للإنفاق على المشروعات العامة والتي يقابلها زيادة حقيقية في نصيب الفرد من هذه الخدمات. فمثلاً زيادة الإنفاق العام على التعليم العالي قابله زيادة في عدد الجامعات وعدد الطلاب المقبولين في هذه الجامعات فمثل هذه الزيادة تكون حقيقية وهذا هو هدف النشاط الاقتصادي لذلك لا بد من ان هناك أسباب حقيقية لهذه الزيادة وأهم هذه الأسباب هي:

#### 1- الأسباب الاقتصادية:

تتمثل هذه الأسباب في زيادة الدخل القومي من جهة وتزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية من جهة أخرى:

أ-زيادة الدخل القومي: حيث ان زيادة الدخل القومي سينجم عنها حكماً زيادة إيرادات الدولة لأن زيادة دخول الأفراد ستؤدي الى إتساع أوعية الضرائب وبالتالي زيادة مورد



الدولة حتى بدون الحاجة الى زيادة حجم الضرائب أو نوعها أو أسعارها. وزيادة الإيرادات العامة تشجع على نمو الإنفاق العام.

ب- معالجة التقلبات الاقتصادية: إن زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لمعالجة تقلباتها سيؤدي حتماً الى زيادة إنفاق الدولة وتوسع النشاط الاقتصادي وزيادة موارد الدولة مع التأكيد على ان العديد من الدول لجأت الى زيادة الإنفاق لمحاربة الكساد والبطالة.

2- الأسباب الاجتماعية: ويمكن إيجاز اهم العوامل الاجتماعية التي تسبب زيادة النفقات العامة بما يلي:

أ-زيادة معدلات النمو السكاني وخاصةً في الدول النامية وهذه الزيادة ستؤدي بدورها الى زيادة الإنفاق.

ب-زيادة معدلات الهجرة من الريف الى المدينة وما ينجم عنه من زيادة في الإنفاق العام للدولة لمتطلبات هذه الزيادة.

ب-نمو الوعي الاجتماعي نتيجة لانتشار التعليم واصبح الموظفون يطالبون بحقوقهم التعليمية والصحية مما ترتب عليه زيادة في النفقات العامة.

3- الأسباب الإدارية: كنتيجة طبيعية لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فقد ترتب على ذلك تضخم في حجم الادارة الحكومية بسبب استحداث العديد من الوزارات والهياكل الادارية المختلفة. ومن الطبيعي ان ينتج عن ذلك زيادة في النفقات العامة ويتوقف عبء هذه الزيادة في النفقات على اقتصاديات البلد على درجة جودة التنظيم الاداري فكلما كان رشيداً كلما قل العبء والعكس صحيح.

4- الأسباب السياسية: في أعقاب الحرب العالمية الثانية انتشرت العديد من الأحزاب ومظاهر الديمقراطية المختلفة في العالم الأمر الذي نجم عنه نمو مسؤولية الدولة وتشعب علاقاتها السياسية الدولية وتعدد الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من زيادة المشروعات الاجتماعية لكسب رضا الناخبين وما ترتب عليه من نفقات.

**5- الأسباب المالية:** اتجهت الدولة الحديثة الى زيادة توسعها في الإنفاق العام وساعدها على ذلك:

أ-سهولة الاقتراض العام الداخلي (عن طريق إصدار السندات) والخارجي نتيجة لتنامي العلاقات الدولية.

ب-وجود فوائض في الإيرادات العامة غير مخصصة في ميزانيات الإنفاق السنوية.

**6- الأسباب الدفاعية:** تحتل هذه الأسباب أهمية خاصة نتيجة لتوسع نطاق الحروب الفعلية او الاستعداد لحروب متوقعة نتيجة لتنامي الخلافات الدولية ، وقد ترتب على ذلك وخاصةً في مناطق التوتر الكثيرة زيادة كبيرة في النفقات العامة وتفاوت حسب أهمية الدولة وظروفها ومركزها في الصراع الدولي.

#### **ثانياً : الأسباب الظاهرية لزيادة النفقة العامة**

يقصد بالأسباب الظاهرية هي زيادة في النفقة العامة لايقابلها او يترتب عليها زيادة مقابلة في متوسط نصيب الفرد من الخدمة او المنفعة العامة. وأهم أسباب الزيادة الظاهرية هي:

أ- **انخفاض قيمة النقود:** واحد من اهم الاسباب التي تؤدي الى زيادة في رقم النفقات العامة ظاهرياً دون ان يرافقه زيادة في حجم السلع والخدمات المنتجة هو انخفاض القوة الشرائية للنقود، فمع تصاعد موجات التضخم سنوياً فان الدولة تحتاج الى انفاق مبالغ اكبر لغرض تغطية نفس المستوى السابق من السلع والخدمات المقدمة قبل التضخم. حيث انه مع انخفاض قيمة النقود فان الامر يتطلب زيادة في أقيام مشتريات الدولة والمرتببات والاجور وهذا ما ينجم عنه تزايد في حجم النفقات العامة مع بقاء حجم الخدمات والمنافع على حاله ثابتاً .

ب- **تغير النظم المالية والمحاسبية:** نتيجة لتغير النظم المالية وقواعد احتساب الميزانيات فقد تزايد حجم الإنفاق ظاهرياً حيث ساد الأسلوب النقدي في دفع الأجور بعد أن كانت تلجأ العديد من الدول الى النظام العيني على سبيل المثال، وبالتالي فإن هذه الاعمال لم تشكل عبء على ميزانية الدولة الإنفاقية. وفي الماضي كانت الميزانيات

تحسب وفق مبدأ الناتج الصافي اي ان نفقات المرافق العامة كانت لا تسجل في الميزانية الا بعد طرح حصيله إيراداتها منها، اما الآن فإن الميزانيات تحسب طبقاً لطريقة الناتج الإجمالي اي تسجل النفقات العامة بكاملها وإيراداتها دون أية مقاصة وقد أدى ذلك الى زيادة ظاهرية في النفقة العامة.

ت- إتساع المساحة الإقليمية للدولة: زيادة مساحة الأقاليم نتيجة لضم مناطق جديدة للدولة وهذا السبب رغم قلة حدوثه الا انه لا يترتب على هذا الإنضمام اية زيادة حقيقية في الخدمات، وهذه الحالات النادرة شهدتها أوروبا وبعض مناطق العالم الجديد مثل اتحاد المانيا الغربية والمانيا الشرقية وتوحد اليمين الجنوبية واليمين الشمالية بعد انهيار الاتحاد السوفيتي.

### الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

ويكون الإلمام بهذه الآثار من خلال التقسيم الآتي :

1- **آثار النفقات العامة في الانتاج القومي**: تؤثر النفقات العامة على الانتاج والقوى العاملة وهو ما يمكن ان نتبعه بالتقسيم الآتي:

أ- النفقات الانتاجية والإعانات الاقتصادية: تنفذ الدولة هذه النفقات بصورة مباشرة من خلال قيامها بالانتاج او تقديم إعانات اقتصادية لبعض المشروعات العامة لان هذه المشروعات لا تهدف الى تحقيق الربح في جميع الاحوال وانما الى طرح انتاجها بسعر يقل عن ثمن الكلفة إشباعاً لحاجات عامة ترى الدولة ان من واجبها ان تتولى امر اشباعها، وتهدف الدولة من وراء ذلك الى إعادة التوازن المالي للمشاريع العامة لان من البديهي ان هذه المشاريع اذا ما باعت بأقل من سعر الكلفة فسيكون هناك عجز هيكلي في نهاية الدورة الانتاجية وهنا تكمن اهمية تدخل الدولة. ان هذه النفقات بشقيها تصنف ضمن النفقات المنتجة التي من شأنها ان تساهم في زيادة الدخل القومي.

ب- النفقات الاجتماعية: وهي على شكلين احدهما نقدي والآخر عيني، فاذا كانت النفقات الاجتماعية نقدية ويهدف منها تحويل جزء من القوة الشرائية لمصلحة الفئات محدودة الدخل كإعانات البطالة والضمان الاجتماعي فإن الأثر الطبيعي هو زيادة

الطلب على السلع والخدمات وضرورة زيادة الانتاج. أما اذا كانت النفقات الاجتماعية عينية كتدخل الدولة مثلاً في نطاق الإسكان وتشبيدها المساكن للفئات الاجتماعية محدودة الدخل فانها بذلك تعمل على تشجيع الانتاج الصناعي لمواد البناء من جهة وزيادة الناتج في قطاع السكن من جهة اخرى.

ج- النفقات العسكرية: تنحصر الآثار التي تصيب الانتاج القومي جراء النفقات العسكرية في أثرين احدهما انكماشى والاخر توسعي، فعندما تقوم الدولة بتحويل بعض عناصر الانتاج المدني الى العمليات العسكرية كنتيجة طبيعية لهذا فان عناصر الانتاج سوف يرتفع سعرها وبالتالي ارتفاع اسعار المنتجات وانخفاض الاستهلاك الكلي للمجتمع والناتج القومي. وثانيهما: الأثر التوسعي وذلك اذا استغلت الدولة نفقاتها العسكرية في إنشاء صناعة معينة او مطارات او موانئ وسدود والتي يستفاد منها الاقتصاد القومي في الانتاج.

## 2- آثار النفقات العامة في الاستهلاك القومي:

أ-نفقات الاستهلاك الحكومي: يتضح أثر هذه النفقات على زيادة الاستهلاك من خلال ما تقوم به الدولة أثناء إشباعها للحاجات العامة من إنفاق قد يتخذ شكل سلع وخدمات تتعلق بأداء الوظيفة العامة والمشروعات العامة .

ب-نفقات استهلاكية متعلقة بالاجور والرواتب: وتتضح أثر هذه النفقات عندما تخصص الدولة جزء من النفقات العامة للرواتب والاجور لموظفيها مقابل ما يؤديه هؤلاء من خدمة، لهذا فإن هذه النفقات تساهم في زيادة الانتاج الكلي وبالتالي زيادة الاستهلاك.

## 3- آثار النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي: ان النفقات التحويلية يقتصر

أثرها المباشر على إعادة توزيع الدخل القومي ويمكن تقسيم النفقات التحويلية الى ثلاثة انواع من حيث اغراضها:

أ-النفقات التحويلية الاجتماعية : وهي التي تقدم لغرض رفع مستوى معيشة بعض الافراد كنفقات لمقابلة غلاء المعيشة .

ب- النفقات التحويلية الاقتصادية: وهي التي تمنح لبعض المشروعات اما لرفع ارباحها او حماية الصناعة الوطنية.

ج- النفقات التحويلية المالية: وهي فوائد الدين العام واستهلاكه.