المبحث الثاني: قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة

لا تعدو النفقات العامة أن تكون في جوهرها سوى مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم هي بإنفاقها إشباعا للحاجات العامة، غير أن ذلك يكون في إطار حدود معينة وتتحكم فيه عوامل مختلفة منها ما هو متصل بعوامل مذهبية وأخرى عوامل اقتصادية ومنها ما هو متصل بعوامل مالية.

كما أن الدولة في قيامها بإشباع الحاجات العامة فإنها لا تقوم بذلك بطريقة عشوائية بل هناك أمور عديدة وضوابط تأخذها بالحسبان في إطار قيامها بعملية تقدير النفقات؛ حتى تتمكن النفقات العامة من تحقيق الأهداف المرجوة منها وهي تحقيق النفع العام للمجتمع بإشباع الحاجات العامة، يجب أن تلتزم السلطات العامة عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض القواعد أو الأسس.

لذلك سيتم في هذا المبحث تناول العناصر التالية:

- قواعد النفقات العامة.
- حدود النفقات العامة.
- ضوابط النفقات العامة.

المطلب الأول: قواعد النفقات العامة

هذه القواعد والأسس يمكن إجمالها في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة مستعملة في ذلك أداة الاقتصاد في النفقات، مع الأخذ في الحسبان أهمية وضرورة وجود طرق ومناهج للمراقبة المختلفة والالتزام باتخاذ الإجراءات القانونية المقررة عند إجراء الإنفاق العام.

الفرع الأول: قاعدة المنفعة:[1]

يقصد بقاعدة المنفعة أن يكون الهدف من النفقات العامة دائما في ذهن القائمين به هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة، إذ يعتبر اشتراط تحقيق المنفعة في النفقة العامة شرطا منطقيا، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها، وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات العامة في ميدان معين دون الحصول على منفعة تعود على الأفراد، معناه أن تدخل الدولة بالإنفاق لا مبرر له.

---

[1] محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2003، ص،ص،95، 96.

ولهذا فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني في المقام الأول ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي، كما يقصد أيضا أن يتم الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق وكل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل المصالح وأوجه الإنفاق الأخرى.

ويقتضي تحقيق أكبر قدر من المنفعة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون النفقة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى، وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة، كالضرائب، هذا تطبيقا لقاعدة توازن المستهلك، غير أنه مما تجدر الإشارة إليه هنا، أنه من الصعوبة بمكان إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع لمقياس واضح منضبط، إذن إن للنفقات العامة آثار متعددة، مما يتعذر معه قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة.

وبوجه عام يمكن القول بأن تحقيق أقصى منفعة للأفراد يتوقف على عاملين:

1- مقدار الدخل النسبي، أي أن نصيب كل فرد من الدخل القومي.

2- طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد.

ومما هو جدير بالذكر أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد، وينبغي لتحقيق هذه الرفاهية أو تحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على إيرادها وفي إنفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومي، وتقليل التباين بين دخول الأفراد.

فزيادة الدخل القومي يكون بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من جهة وتنظيم الإنتاج من جهة أخرى، أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوى الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتهم الحدية إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة، أي من جانب أصحاب الدخول المرتفعة إلى أصحاب الدخول المحدودة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة في الأوقات المختلفة حتى تحظى الحياة الاقتصادية للمجتمع بأكبر قدر من الاستقرار.

وبصفة عامة فإن الحكم على مدى توفر المنفعة العامة في النفقة العامة يمكن أن يتم على أساس اعتبارات عملية معينة، على أن تأخذ بعين الاعتبار درجة النمو الاقتصادي لكل دولة على حدة.

الفرع الثاني: قاعدة الاقتصاد في النفقة

وهي قاعدة تقليدية تنص على وجوب الاقتصاد في الإنفاق العام وعدم التبذير ولا يقصد في النفقة التقتير أي بمعنى الشح في النفقة ولكن يقصد به إنفاق ما يلزم إنفاقه مهما بلغ مقداره على المسائل الجوهرية وضرورة الابتعاد عن الإنفاق على ما هو غير ضروري، يعد الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا ضابط المنفعة أي قاعدة المنفعة السابقة ذكرها، إذ من البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى على النفقات لا تتصور إلا إذا كان تحققها ناتجا من استخدام أقل نفقة ممكنة أو الالتزام بمبدأ الاقتصاد في الإنفاق، لذا وجب على السلطات العمومية الاحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضياع لأموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة، وفضلا عن هذا فإن التبذير يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها.[2]

ومظاهر التبذير الحكومية متعددة وذائعة على الأخص في البلدان السائرة في طريق النمو نتيجة نقص أو غياب رقابة سياسية كفئة وفعالة. وتأخذ هذه المظاهر صور على سبيل المثال اقتناء أدوات ولوازم للحكومة فوق ما تحتاج إليه فعلا، استئجار المباني والسيارات بدلا من شرائها، لهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، بشكل يجعل الدولة لا تتحمل النفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما، وبالقدر اللازم فقط، لتحقيق المصلحة العمومية لجميع أفراد الشعب، ويتحملون في نفس الوقت أقل عبء مالي ممكن.

الفرع الثالث: الرقابة على الانفاق العام

كما يجب التذكير في هذا المقام بالدور الحيوي الذي يمكن أن تؤديه وسائل الإعلام والرقابة في خلق رقابة فعالة على عمليات صرف النفقات العامة التي تقوم بها الحكومة، والرقابة على صرف النفقات العامة يمكن أن تمارسها ثلاث جهات هي: الإدارة، الهيئات السياسية وجهات أخرى مستقلة ومتخصصة.

المطلب الثاني: حدود النفقات العامة

الواقع أن تحديد حجم النفقات العامة أو حدودها في مكان أو زمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل، لعل أهمها ما اتصل بنوعية المذهبيات التي تصدر عنها النظم الاقتصادية وطبيعة البنيان الاقتصادي القائم، وبمستوى النشاط الاقتصادي السائد من ناحية التقلبات الاقتصادية المختلفة التي يشهدها الوضع الاقتصادي في الدولة من حيث الرخاء أو الكساد، وأخيرا بالنظر إلى المقدرة المالية القومية.

---

[2] علي خليل، **المالية العامة**. دار زهران للنشر والتوزيع، عمان 2000 ، ص95.

الفرع الأول: العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الاقتصادية

أثر هذه العوامل يعكسه تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث يخضع تحديد ما يعتبر حاجة عامة، ومن ثم تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام لحد كبير للعوامل المذهبية التي تسود النظم الاقتصادية السائدة في الدولة، فردية أو تدخلية أو جماعية وهو ما يتحدد في علم المالية العامة وفقا لمجموعة من الاعتبارات يغلب عليها الطابع السياسي.

1. **ففي ظل المذهبية الفردية:** حيث ليس للدولة دورا فعالا مؤثرا في النشاط الاقتصادي ولا يلقى على عاتق الحكومة إلا الخدمات العامة التي يقتضيها الدفاع الخارجي والأمن الداخلي، وهي الوظائف التقليدية للدولة وهو ما يعرف بأنشطة (الدولة الحارسة) أما ما عدا ذلك من أنشطة فهو مخصص لحرية الأفراد، فيكون حجم النفقات العامة في أضيق الحدود وبالتالي تقل نسبتها إلى الدخل القومي من ناحية، وتقل أنواعها من ناحية أخرى.
2. **أما في تطبيق المذهبية التدخلية:** في إطار النظام الرأسمالي، أي الدولة المتدخلة والموجهة للاقتصاد القومي، فيتمثل دور الدولة بالإضافة إلى دور الدولة التقليدية في التدخل في العديد من الشؤون الاقتصادية، مثل استغلال بعض المشاريع الإنتاجية ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخول المنخفضة وغير ذلك من الإجراءات التي تهدف إلى تخفيف الفوارق بين الطبقات. وهذا ما نتج عنه توسع في نطاق وظائف الدولة وبالتالي ارتفاع حجم النفقات العامة لمواجهة الأنشطة التي تقوم بها الدولة.
3. **وأخيرا في نطاق المذهبية الجماعية:** أو الدولة المنتجة، حيث الفلسفة السائدة هي تملك الجماعة لأدوات الإنتاج وتتولى الدولة نيابة عنها القيام بكافة أوجه النشاط الإنتاجي بالإضافة إلى القيام بوظائف الدولة التقليدية، وبالتالي تعتبر كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة، هذا بالإضافة إلى النفقات الاجتماعية التي تستهدف بها الدولة توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية. وهو ما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة بشكل كبير وارتفاع نسبتها إلى الدخل القومي ذاته.

وهكذا يتضح لنا أن حجم النفقات العامة قد توسع توسعا كبير، كما اتسعت نسبتها إلى الدخل القومي كذلك، وعليه يمكن القول أن حجم النفقات العامة يعتمد على دور الدولة وتدخلها في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي فكلما اتسع دور الدولة كلما تزايد حجم النفقات العامة والعكس بالعكس.

الفرع الثاني: العوامل الاقتصادية الخاصة بمستوى النشاط الاقتصادي العام

ويمكننا الوقوف على أثر العوامل الاقتصادية المتعلقة بمستوى النشاط الاقتصادي للدولة بالنسبة لحجم الإنفاق العام إذا نحن أدركنا العلاقة بين النفقات العامة التي تقوم بها الدولة والمستوى العام للأثمان، ومدى تأثر كل منهما بمستوى الطلب الفعلي، فالإنفاق العام قد أصبح الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته، وعلى ذلك يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الفعلي، (الاستهلاكي والاستثماري) وإذا كان حجم الإنفاق العام يتحدد بمستوى النشاط المشار إليه، كما وأن النفقات العامة تستخدم كأداة للتأثير في النشاط، فإنه ينبغي علينا ألا ننسى أن الإنفاق العام لا يتم في دائرة مغلقة، بل هو جزء من الإنفاق القومي وبالتالي فإنه يتأثر بما يتأثر به هذا الأخير من آثار خاصة بالتقلبات الاقتصادية، وإن كانت قوة هذه الآثار تختلف قوة وضعفا تبعا لحساسية كل نوع من أنواع الإنفاق.

أما عن مدى حساسية كل نوع من أنواع النفقات العامة بما يطرأ على النشاط الاقتصادي العام من تقلبات، فإننا نمر هنا سريعا على أهم أوجه هذه النفقات لنقف على مدى تأثرها بهذه التقلبات.

فإذا بدأنا "بالإنفاق الجاري على الإدارة العامة" فإنه من الملاحظ أنه يبدي حساسية كبيرة اتجاه التقلبات الاقتصادية إذ يتبع هذا الإنفاق حركة منحنى النشاط الاقتصادي صعودا وهبوطا، وإن كانت حساسيته في حالة الصعود (الرخاء) أكثر منها في حالة الهبوط (الكساد). أما "الإنفاق الاجتماعي" (كالمساعدات الاجتماعية المختلفة وإعانات البطالة) فإنه يتميز بحساسية للتأثر بها يشهده النشاط الاقتصادي من تقلبات اقتصادية، ولكن حركته تأخذ في المألوف وضعا مخالفا للحالة التي يكون عليها هذا النشاط، بمعنى أنه يزيد في فترات الكساد ويقل في أوقات الرخاء (مع ملاحظة أن زيادة هذا الإنفاق يكون بمعدل أكبر من معدل انكماش النشاط الاقتصادي تعويضا للآثار الناجمة عن هذه الحالة).

وأخيرا، نجد»الإنفاق الاقتصادي" (أو الإنتاجي) الذي يمثل أهم النفقات العامة في الوقت الحالي. لا تظهر أنواعه درجة واحدة من التأثير أو الحساسية بالمقابل لتقلبات النشاط الاقتصادي، وبصفة عامة فإن ما يشتمل عليه هذا الإنفاق من أنواع تتوقف على سياسة الدولة ومدى تدخلها المباشر (أو غير المباشر في الشؤون الاقتصادية.

فإذا كانت الدولة لا تتدخل في هذه الشؤون، وبالتالي تتخذ موقفا سالبا بالنسبة لما ينتاب الاقتصاد القومي من تقلبات، فإن منحنى الإنفاق الاقتصادي يتبع في حركته النشاط الاقتصادي، وإن كان ذلك يتم عادة بمعدل أقل، أما إذا حاولت الدولة أن تتدخل للتغلب على آثار هذه التقلبات، بأن تقوم بنفسها بعبء الاستثمارات العامة

الطويلة المدى، ففي هذه الحالة تصبح حركة منحنى هذا الإنفاق عكسية لحركة النشاط الاقتصادي كما هو الحال في الإنفاق الاجتماعي.[3]

الفرع الثالث: العوامل المالية

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات، وإن كانت الدولة تتمتع عادة في تدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع الأفراد في تهيئة ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة فإنه يجب ألا يفهم من ذلك أن الدولة في استطاعتها أن تغالي في تقدير الإنفاق العام اعتمادا على سلطاتها العامة من خلال ما تستطيع أن تمارسه من سلطات الجبر في الحصول على الإيرادات. فهناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية. هذه الحدود تكمن فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومي، والتي تتمثل في مقدرته على تحمل العبء المالي الذي يستلزمه نشاط الدولة. وتقاس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومي لأن يستقطع منه جزء كإيرادات عامة، الأمر الذي يضع في النهاية حدا على الإنفاق العام. ولما كانت الإيرادات العامة تستمد في جانب كبير منها في الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة، فإن المقدرة المالية للدخل القومي تتحلل في النهاية إلى ضرورة البحث هنا في مقدرتين أساسيتين، الأولى مقدرته على تحمل العبء الضريبي، أو ما يطلق عليه "المقدرة التكليفية"، والثانية مقدرته على إقراض الدولة ممثلة في مرافقها ومشروعاتها العامة، أو ما يسمى "المقدرة الإقراضية".

أ. **المقدرة التكليفية:** تتمثل في قدرة الدخل القومي على تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب، وهنا يثور التساؤل عن الحد الذي تستطيع الدولة أن تصل إليه بالاستقطاع الضريبي في هذا الصدد. وتقتضي الإجابة عن ذلك أن نبحث عنها في مستويين مختلفين من التحليل، الأول على مستوى التحليل الجمعي حيث يحدد تكوين الدخل القومي المقدرة التكليفية القومية، والثاني على مستوى التحليل الوحدي حيث المقدرة التكليفية الفردية تعتبر مشروطة بتوزيع الدخل القومي.

ب. **المقدرة الإقراضية:** أما فيما يتصل بالمقرة الإقراضية فإنها تعني مقدرة الدخل القومي على إشباع حاجات الإقراض العام، أي قدرته على الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية. هذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عاملين رئيسيين، أولها، حجم الادخار المستخلص من الدخل القومي، وثانيهما، توزيع الجزء المدخر بين مجالات الإقراض الخاص والإقراض العام.

---

[3] عادل أحمد حشيش، السياسات **المالية العامة**. دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت، 1992، ص89-90.

وهكذا فإنه يتضح لنا بجلاء من الحديث المتقدم عن العوامل المالية وما يتصل بها من اعتبارات اقتصادية تتصل ببيان الطاقة المالية القومية، أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة من الناحية النظرية، فإن لهذه الزيادات حدودا تؤثر في هذه الطاقة وتختلف باختلاف نوع الإيراد، وما إذا كان هو الضرائب والقروض العامة أو غيرهما من أنواع الإيرادات العامة.[4]

[4] عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص91-98.