جامعة الانبار

كلية الإدارة والاقتصاد

قسم الإدارة العامة

المحاضرة الرابعة

أدوات السياسة المالية

المحاضرة الرابعة

أدوات السياسة المالية

تقوم السياسة المالية على استخدام ثلاث أدوات رئيسية : الأولى هي "الموازنة العامة للدولة" والثانية هي الإنفاق العام والثالثة هي "الإيرادات العامة وعلى الأخص الضرائب بأنواعها.

لعل من المناسب عرض كل أداة بالتفصيل المناسب من منظور التعريف بالأساسيات على النحو التالي الموازنة العامة للدولة وقواعدها ومراحلها وهيكلها لعل من الضروري الإشارة إلى أن دراسة الموازنة العامة للدولة بجوانبها المختلفة مسألة على درجة عالية من الأهمية وخاصة مع الأخذ في الاعتبار تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي ولا يخفى أن الموازنة العامة للدولة هي أول أداة رئيسية للسياسة المالية التي تؤدي إلى تحقيق أهدافها ، ومن هذا المدخل يمكن تناول الموازنة العامة للدولة من خلال النقاط التالية:

اولاً الموازنة العامة للدولة

تكثر التعريفات الخاصة بالموازنة العامة للدولة، وبالتالي تختلف من حيث منظور السياسات الاقتصادية الوظيفة التي تمارسها، أو الآثار التي تحدثها، أو العلاقات التي تربطها بالنظام الاقتصادي ، والإطار القانوني الذي يغلفها، وبالتالي يمكن ذكر التعريفات التالية:

تعرف الموازنة بأنها وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات والمصروفات المقدرة للدولة لفترة مقبلة تكون عادة لمدة عام". ومن الواضح أن هذا التعريف يركز على الوظيفة المحاسبية للموازنة.

يرى آخرون، أن الموازنة العامة للدولة هي "تقدير مفصل ومعتمد لمصروفات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية" وغني عن البيان أن هذا المفهوم يركز على الآثار التي تحدثها الموازنة. ومن ناحية أخرى يمكن تعريف الموازنة العامة، بأنها "نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من

الخطة الاجتماعية والاقتصادية العامة. ومن الملاحظ أن هذا التعريف يركز على العلاقات التي تربط الموازنة العامة للدولة بالنظام الاقتصادي والاجتماعي.

القواعد الأساسية للموازنة العامة :

يمكن القول إن الفكر المالي استقر فيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة على خمس قواعد رئيسية هي:

١- قاعدة السنوية : وتستلزم هذه القاعدة أن تكون" فترة الموازنة العامة التي يتم العمل بها هي مدة عام، وعلى أساس أن ذلك أنسب تحديد من ناحية المراقبة على الإنفاق العام من جهة، وتحصيل الضرائب من جهة أخرى، وفي الدول التي تتبع نظام التخطيط الشامل تكون موازناتها لمدة عام ارتباطاً بالخطة المالية السنوية المرتبطة بدورها بالخطة العينية السنوية مع ملاحظة أن الدول تختلف في تاريخ بدء السنة المالية .

٢- قاعدة الوحدة : وتقضي هذه القاعدة بإدراج إيرادات ونفقات كل الأجهزة والمؤسسات والمصالح التابعة للدولة في الموازنة العامة"، ورغم ذلك فإن عدداً من الحكومات تهدف إلى تفادي الرقابة البرلمانية وتخرج عن هذه القاعدة وتنشئ موازنات مستقلة تماماً لبعض أوجه النشاط.

٣- قاعدة الشمول : وتستلزم هذه القاعدة أن تدرج الإيرادات والمصروفات جميعها مهما قل شأنها وبدون إجراء مقاصة بينهما، ولا تجوز المقاصة بين الإيرادات والمصروفات لوزارة أو مصلحة ما ... فقد يتطلب تحقيق الإيراد إنفاق بعض المصروفات التي يتطلبها عمل الجباية مثل دفع مرتبات المحصلين، كما يترتب عن بعض النفقات ظهور إيراد غير أساسي، كالإيراد الناتج عن بيع بعض المخلفات في بعض المصالح الحكومية، وفي هذه الحالات تدرج كافة النفقات وكافة الإيرادات دون إجراء أية مقاصة بينهما وبالتالي تطبيق طريقة الموازنة الإجمالية التي تخدم أغراض الرقابة وضبط النشاط المالي العام.

٤- قاعدة عدم التخصيص: وتقضي هذه القاعدة بعدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين"، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، ذلك أن الإخلال بهذه القاعدة ربما يؤدي إلى ظهور فائض أو عجز للعمليات المختلفة التي تنطوي عليها الموازنة وهو ما يؤدي إلى المساس بكمال وشمول الموازنة العامة، وما قد يترتب عليه من تبديد في الموارد أو قصور الموازنة عن تحقيق أهدافها.

٥- قاعدة التوزان وتشير هذه القاعدة إلى ضرورة أن تتعادل نفقات الدولة مع إيراداتها، وذلك مع استبعاد القروض وخلق وسائل دفع جديدة، وزيادة النفقات عن الإيرادات الموازنة معينة معناه وجود عجز فيها، ولا يخفى أن مثل هذا العجز يعني في الواقع تحميل السنوات المقبلة بسدادها، وهو الأمر الذي يتنافى مع قاعدة السنوية، ومع ذلك فإن معظم الموازنات العامة في الكثير من الدول تعاني من عجز، وساعد على ذلك السياسة المالية النظرية الكينزية، وتزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

المراحل المختلفة للموازنة العامة:

ويطلق على هذه المراحل ، دورة الموازنة، وتنقسم من حيث الإجراءات إلى أربع مراحل

١- مرحلة الإعداد والتقدم بها إلى السلطة التشريعية: وفيها تقوم الحكومة، بإعداد الموازنة وتقديمها للاعتماد والإقرار من جانب السلطة التشريعية، وتقوم بإعداد مشروع الموازنة العامة وزارة مختصة يطلق عليها وزارة المالية أو الخزانة، وتعد المشروع وتعرضه على مجلس الوزراء، ثم تقدمه الحكومة إلى البرلمان، وهناك عدة أساليب تتبع في تقدير أرقام الموازنة العامة ويمكن التمييز بين أسلوبين بصفة عامة: الأسلوب الأول: يأخذ في اعتباره ما تم إنجازه في العام الماضي ، والتغيرات المتوقعة استناداً إلى تقديرات المسئولين أو برنامج الحكومة. وأسلوب التخطيط: الذي يستمد تقديرات الموازنة من الخطط التي نفذت بالفعل. ويعيب الأسلوب الأول افتقاده لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية والربط بين مختلف أجزاء النظام الاقتصادي، أما الثاني فيربط مباشرة بين الجوانب المالية والجوانب غير المالية.

٢- مرحلة اعتماد الموازنة العامة: لا يعتبر مشروع الموازنة العامة موازنة تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة التشريعية، ويمر اعتماد الموازنة داخل البرلمان بإجراءات معينة تختلف باختلاف دستور كل دولة وقانونها المالي واللائحة الداخلية لمجالسها التشريعية.

٣- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة وتتمثل في انتقال الموازنة العامة إلى التطبيق العملي الملموس، وتتولى الحكومة. بالتالي تحصيل الإيرادات المقدرة في الموازنة، والصرف على أوجه الإنفاق الموجودة بالموازنة وفتح الحسابات اللازمة لذلك.

٤- مرحلة الرقابة الرقابة على الموازنة ضرورية بسبب ما تحدثه من آثار اقتصادية واجتماعية.

ثانياً: الإنفاق العام التقسيمات والآثار

لعل من الضروري الإشارة إلى أن الإنفاق العام، يعكس دور الدولة في الاقتصادي وتطور هذا الدور، وبالتالي يلاحظ أنه مع تطور دور الدولة من "الدولة الحارسة" إلى "الدولة المتدخلة" إلى "الدولة المنتجة، تطور تبعاً لذلك الإنفاق العام حيث ازداد حجمه، وتعددت تقسيماته، وتحول لأن يكون من الأدوات الرئيسية للسياسات المالية. ومن ناحية أخرى مع تطور طبيعة المالية من "المالية المحايدة" إلى "المالية الوظيفية، فقد تطورت دراسة الإنفاق العام وأصبحت تشكل جزءاً رئيسياً وهاماً من علم المالية العامة ولعل أهم ما يمكن ملاحظته أن المجال لن يسمح بإلقاء الضوء تفصيلياً على الجوانب الخاصة بالإنفاق العام.

مفهوم الإنفاق العام

يمكن تعريف الإنفاق العام على أنه مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة". مع ملاحظة أن الحاجات العامة تختلف من دولة إلى أخرى، ومن مرحلة تاريخية معينة إلى مرحلة أخرى، ويقوم بها شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام ، ترتبط بأهداف السياسة المالية المتفق عليها ، والمرتبطة بدورها بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

ظاهرة تزايد الإنفاق العام وأسبابها

لعل تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي يشير بوضوح إلى وجود ظاهرة تزايد الإنفاق العام في جميع الدول مهما اختلفت نظمها الاقتصادية ومهما اختلفت درجة تقدمها (دول متقدمة، ودول نامية)، وقد قام الألماني "فاجنر" بدراسة تطور الإنفاق العام في الدول الأوروبية خلال القرن التاسع عشر، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها. وقد صاغ هذا الاستنتاج في صورة قانون اقتصادي يعرف باسم "قانون فاجنر" والذي يشير إلى أنه كلما حقق معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة، ومن ثم زيادة الإنفاق العام بنسبة أكبر من نسبة زيادة متوسط نصيب الفرد في الناتج القومي" .

أن ظاهرة تزايد الإنفاق العام قد ترجع إلى أسباب ظاهرية أو إلى أسباب حقيقية وفيما يلي إشارة لأهم تلك الأسباب:

١- الأسباب الظاهرية: لتزايد الإنفاق العام هناك العديد من الأساليب التي تزيد الإنفاق العام ظاهرياً دون زيادة أنواع الخدمات التي تقدمها الدولة لعل من أهمها:

- انخفاض قيمة النقود : الذي يرجع إلى ارتفاع الأسعار، والذي بدوره يجعل الدولة تدفع وحدات نقدية أكثر كلما زاد انخفاض قيمة النقود للحصول على نفس القدر من السلع والخدمات
- اختلاف طرق المحاسبة الحكومية : أي طريقة القيد في الحسابات .
- التزايد السكاني: الذي يؤدي إلى التزايد التلقائي للإنفاق العام في مجال الخدمات العامة كالتعليم والصحة والأمن العام، وعلى هذا فإن زيادة حجم الإنفاق العام بنفس نسبة التزايد السكاني يعني أن زيادة حجم الإنفاق العام ليست في الواقع سوى زيادة ظاهرية فقط.
- التوسع الإقليمي: وهو يشبه إلى حد كبير أثر التزايد السكاني لأن الزيادة التي تطرأ على مساهمة الدولة تؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام بالنسبة للسكان الأصليين لأنها لم تؤد إلى زيادة في النفع العام.

٢- الأسباب الحقيقية لتزايد الإنفاق العام: أيضاً هناك العديد من الأسباب الحقيقية التي تؤدي إلى تزايد الإنفاق العام لعل من أهمها:

- زيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي: وقد رأينا أن هذا الدور كان في تزايد مستمر، وكان من الطبيعي تزايد الإنفاق العام .
- اتساع الدور الاجتماعي للدولة : وهو مرتبط بزيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وتزايد الأعباء الاجتماعية للدولة لتحقيق التوازن الاجتماعي وعدالة التوزيع في الدخل.
- تغير الدور السياسي للدولة: تزايد هذا الدور في الداخل نتيجة التحولات الديمقراطية، وضرورة إقامة خدمات كسباً لرضا الطبقات الأكثر عدداً، وأيضاً تزايد هذا الدور في الخارج حيث زادت أهمية التمثيل السياسي، والمشاركة في نشاط المنظمات الدولية والإقليمية ، مما يؤدي بالضرورة إلى تزايد الإنفاق العام.
- أثر الحرب : تزايد الحروب يؤدي بالضرورة إلى تزايد الإنفاق العام من عدة جوانب أو مراحل، وهي مرحلة الاستعداد للحرب، ومرحلة الحرب ذاتها ومرحلة ما بعد الحرب لإزالة آثارها، فضلاً عما يكون قد تم عقده من قروض وفوائدها، إلى جانب التعويضات المختلفة لمنكوبي الحرب.

الآثار الاقتصادية للإنفاق العام :

يؤثر الإنفاق العام على النشاط الاقتصادي في المجتمع كله ، ففي إطار أنه يستخدم جزءاً من الواردات الاقتصادية فإن ذلك ينعكس على الكميات الاقتصادية أي المتغيرات الاقتصادية مثل الناتج القومي (الدخل القومي ، ومن ثم على الاستهلاك القومي ، والإدخار القومي بصورة مباشرة وغير مباشرة. ومن ناحية أخرى هناك تأثير للإنفاق العام على توزيع الدخل ونمطه وهيكله، هذا بالإضافة إلى تأثير معدلات النمو الاقتصادي وغيرها من الآثار التي يمكن تناول أهمها على النحو التالي:

الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج القومي: وهو ما يطلق عليه "إنتاجية الإنفاق العام، ودرجة تأثيره تتوقف بالتالي على مدى كفاءة استخدامه ، ويؤثر الإنفاق العام على الناتج القومي من النواحي التالية : زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية ، في شكل إنفاق

استثماري، وبالتالي يكون له أثر إيجابي على الإنتاج أو الناتج القومي. إن النفقات الجارية يمكن أن تكون سبباً لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج من خلال التعليم والصحة والثقافة والتدريب مما يزيد من الناتج القومي. يؤدي إلي زيادة الطلب الفعال، ومن خلال كم ونوع الإنفاق العام فإن تأثيره يتوقف على درجة مرونة الجهاز الإنتاجي، فإذا كان الجهاز الإنتاجي يتسم بدرجة مرونة عالية أو حرية فإن الأثر سيكون إيجابياً أما إذا حدث العكس فسيكون له أثر سلبي (كأن يكون الجهاز الإنتاجي غير مرن أو ضعيف المرونة).

الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك القومي : يوثر الإنفاق العام على الاستهلاك القومي من عدة جوانب لعل من أهمها : عندما تقوم الحكومة وأجهزتها بشراء خدمات استهلاكية مثل الدفاع والأمن والتعليم، وعندما تقوم بشراء سلع استهلاكية في شكل ملابس ومستلزمات وأدوية فإنها تزيد الاستهلاك القومي. عندما تقدم دخولاً في شكل أجور ومرتبات وفوائد مدفوعة لمقرضيها، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الاستهلاك القومي، بالإضافة إلى ذلك فإنه عندما تقوم الحكومة بمنح إعانات بطالة وغيرها، أو تقديم إعانات دعم عيني فهي تزيد أيضاً من الاستهلاك القومي. مع مراعاة اختلاف الدول في مقدار ما يحدثه الإنفاق من أثر على الاستهلاك تبعاً لطبيعة هذه الدول.

الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك القومي: يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج القومي من خلال ما يعرف بأثر مضاعف الاستهلاك والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل، وأيضاً هناك الأثر غير المباشر المتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل (للاستثمار)، والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستثمار وبالتالي زيادات غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل .

أثـر الإنفـاق العـام علـى توزيـع الـدخل : ويـؤثر الإنفـاق العـام علـى توزيـع الـدخل مـن خـلال التـدخل فـي توزيـع الـدخل الأولـي بـين الـذين شـاركوا فـي إنتـاج هـذا الـدخل عـن طريـق النفقـات الحقيقيـة وتحديـد مكافـآت عوامـل الإنتـاج . التـدخل عـن طريـق مـا يـتم إجـراؤه مـن تعـديلات لازمـة مـن الناحيـة الاقتصـادية أو الاجتماعيـة أو السياسـية ، تـتم علـى التوزيـع الأولـي فيمـا يسـمى بإعـادة توزيـع الـدخل القـومي، أي بـين الأفـراد بصـفتهم مسـتهلكين وتـتم هـذه التعـديلات مـن خـلال النفقـات التحويلية بين عوامل الإنتاج أو فروع النشاط أو الأقاليم الجغرافية .

أثـر الإنفـاق العـام علـى معـدل النمـو الاقتصـادي : حيـث يمكـن أن يزيـد معـدل النمـو الاقتصـادي كلمـا زاد الإنفـاق الاسـتثماري وبالتـالي زيـادة التـراكم الرأسـمالي ، والاسـتثمار ، وهكـذا والعكـس صحيح .

ثالثـاً الإيـرادات العامـة، التقسـيمات والآثـار: لعـل مـن الواضـح أن الدولـة فـي المجتمعـات الحديثـة أصـبحت تقـوم بـدور متزايـد فـي النشـاط الاقتصـادي بمـا يتضـمنه مـن تقـديم خـدمات اقتصـادية واجتماعيـة كثيـرة ومتنوعـة، بهـدف تحقيـق مجموعـة مـن الأهـداف التـي تـؤدي فـي النهايـة إلـى تعظـيم دالـة الرفاهيـة الاجتماعيـة للمجتمـع. السياسـات الاقتصـادية وتهيئـة الظـروف الملائمـة لإحـداث المزيـد مـن التقـدم فـي جميـع المجـالات. هـذا بالإضـافة إلـى القيـام بـالأدوار التقليديـة فـي مجـال الـدفاع والأمـن والقضـاء وغيرهـا، ولقيـام الدولـة أو الحكومـة بكـل هـذه المهـام، تحتـاج إلـى تـدبير أمـوال كافيـة لتغطيـة إنفاقهـا العـام المتزايـد نتيجـة لكـل ذلـك ، ولـيس تـدبير الأمـوال هـو الشـاغل الأول للحكومـة فقـط، بـل هـي تهـدف إلـي تحقيـق مجموعـة مـن الأهـداف الاقتصـادية والاجتماعيـة علـى درجـة عاليـة مـن الأهميـة، وبالتـالي تصـبح الإيـرادات العامـة إحـدى الأدوات الرئيسية للسياسة المالية والتي هي جزء من السياسة الاقتصادية المتبعة .

الإيرادات العامة

تمثل الإيرادات العامة مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر خارجة عن ذلك، سواء أكانت قروضاً داخلية أو خارجية ، أو مصادر تضخمية ، لتغطية الإنفاق العام خلال مجموعة من الأهداف التي تؤدي في النهاية إلى تعظيم دالة الرفاهية الاجتماعية للمجتمع السياسات الاقتصادية وتهيئة الظروف الملائمة لإحداث المزيد من التقدم في جميع المجالات. هذا بالإضافة إلى القيام بالأدوار التقليدية في مجال الدفاع والأمن والقضاء وغيرها، ولقيام الدولة أو الحكومة بكل هذه المهام، تحتاج إلى تدبير أموال كافية لتغطية إنفاقها العام المتزايد نتيجة لكل ذلك، وليس تدبير الأموال هو الشاغل الأول للحكومة فقط ، بل هي تهدف إلي تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على درجة عالية من الأهمية، وبالتالي تصبح الإيرادات العامة إحدى الأدوات الرئيسية للسياسة المالية والتي هي جزء من السياسة الاقتصادية المتبعة.

مفهوم الإيرادات العامة

تمثل الإيرادات العامة مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر خارجة عن ذلك ، سواء أكانت قروضاً داخلية أو خارجية، أو مصادر تضخمية، لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة . وذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف "الاقتصادية والاجتماعية والمالية" ويفهم من هذا التعريف أن الإيرادات العامة متنوعة ومتعددة وبالطبع لا يتسع المجال لتحليل كل نوع بالتفصيل، ويفضل أمام هذا القيد، إعطاء فكرة إجمالية للأنواع المختلفة، ثم التركيز على أهم نوعين تقريباً من هذه الإيرادات وهي: الضرائب بتقسيماتها وآثارها الاقتصادية والقروض بتقسيماتها وآثارها الاقتصادية.

نظرة إجمالية على الإيرادات العامة:

في إطار تعداد الإيرادات العامة بأنواعها المختلفة من منظور الفلسفة التي تحكم وتبرر كل نوع من تلك الإيرادات يمكن أن نجد الأنواع التالية *__الضرائب:__ تعتبر أهم أنواع الإيرادات العامة في أي مجتمع، حيث تعتمد عليها الحكومات المختلفة بصفة أساسية في تغطية جانب كبير من الإنفاق العام. وقد بدأ تاريخياً الاعتماد على الضرائب قديماً لتمويل نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة كالدفاع والأمن، ثم تطورت وظيفة الضرائب حديثاً إلى أن صارت تستخدم أيضاً في تمويل بعض الخدمات العامة القابلة للتجزئة ويفضل ترك تفاصيل تحليل الجوانب المختلفة للضرائب فيما بعد باعتبارها أهم أنواع الإيرادات العامة من خلال بند خاص يوضح تقسيماتها وآثارها.

*__القروض العامة:__ فقد تلجأ الحكومة إلى القروض العامة، لتمويل جزء من نفقاتها وخاصة في حالات تمويل عمليات التكوين الرأسمالي، أي الإنفاق الاستثماري، أو عند مواجهة أعباء ونفقات الحروب وتعويض الخسائر الناجمة عنها، ومواجهة عجز مؤقت في الإيرادات العامة للدولة.

*__الأثمان العامة__ : يعرف الثمن العام بأنه مبلغ يدفعه بعض الأفراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، مثل خدمات مرافق السكك الحديدية ومترو الأنفاق والمياه والبريد والتلغراف والتليفون وغيرها.