المحاضرة الثالثة

أ.م.د.علي كاظم هلال

ثالثا:- التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة إلى معايير مختلفة .

أدى تطور دور الدولة المعاصرة التي تخلت عن سياستها الحيادية التقليدية واتبعت سياسة من شأنها التدخل للتأثير على جميع مظاهر الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية إلى تعدد أوجه نشاطاتها بما يتطلبه من ازدياد حجم نفقاتها وتنوعها ولذلك اهتمت الدراسات المالية الحديثة بتحليل طبيعة هذه النفقات العامة وتقسيمها بحسب موضع كل منها وإثاره .

* تقسيم النفقات العامة استنادا إلى معايير اقتصادية.
* تقسيم النفقات العامة استنادا إلى معايير غير اقتصادية.

أولا": -تقسيم النفقات العامة استنادا إلى معايير اقتصادية.

(أ)- تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل القومي(نفقات حقيقية أو فعلية, ونفقات تحويلية أو(ناقلة).يعتبر هذا التقسيم هو التقسيم التقليدي , وأول من نادى به الاقتصادي بيجو (pigou) الذي قسم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية (فعلية) ونفقات تحويلية .

- **ويقصد بالنفقات الحقيقية:** تلك النفقات التي تقوم بها الدولة وتحصل مقابلها على السلع والخدمات , ومنها مرتبات وأجور موظفي الدولة والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية **والصحية أو النفقات الخاصة بتوسيع المشاريع الإنتاجية القائمة أو إنشاء مشاريع ووحدات جديدة , وهذا يعني إن النفقات الفعلية تساهم في زيادة الإنتاج القومي بصورة مباشرة.**
- **ويقصد بالنفقات التحويلية :**هي تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال , بل تحويل جزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات محدودة الدخل , ومثالا على النفقات التحويلية كالإعانات والمساعدات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة التي تمنحها أو تقدمها الدولة للإفراد والمشروعات . فالدولة تستهدف من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات . ويمكن تقسيم النفقات التحويلية حسب مجالات استخدامها وطبيعة أهدافها كالأتي:-

-النفقات التحويلية الاجتماعية :-وتتم بلا مقابل وتهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية لذي الدخول المنخفضة في المجتمع كالمدفوعات التي تقدم إلى العاطلين والعاجزين ومخصصات غلاء المعيشة , ومدفوعات الإعانات التي تقدم إلى أصحاب الأسر كبيرة العدد , او لبعض المنتجين لتمكينهم من بيع منتجاتهم للمستهلكين بأسعار منخفضة (إعانات دعم المستهلكين).

- النفقات التحويلية المالية:- ومنها رواتب المتقاعدين التي تقدمها الدولة لموظفيها بعد انتهاء خدمتهم ,والتي تزيد عن القدر الذي يضفي عليها طابع النفقة الحقيقية التي تقدمها الدولة مقابل ما قدموه لها من خدمات (وكذلك تتمثل بفوائد الدين العام واستهلاكه بالمفهوم التقليدي).

- النفقات التحويلية الاقتصادية :- وهي الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات أو لبعض فروع الإنتاج . بهدف تخفيض نفقات الإنتاج وتصريف المنتجات بأثمان منخفضة أو لرفع معدلات الربح.

(ب) - تقسيم النفقات تبعا لإغراضها المتنوعة:-

❖ **النفقات الإنتاجية والنفقات غير الإنتاجية.**

تعرف النفقات الإنتاجية :-بأنها تلك النفقات التي تؤدي إلى إنتاج السلع والخدمات والتي عند إضافتها إلى السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع الخاص تحصل على الناتج المحلي , وهذا يعني إن النفقات الإنتاجية هي النفقات التي تساهم في زيادة الناتج المحلي على سبيل المثال المرتبات التي تدفعها الدولة للمهندسين الزراعيين فهي تسمح بتشغيل أشخاص يزيد عملهم من إنتاجية القطاع الزراعي .

إما النفقات غير الإنتاجية:- فهي تلك النفقات التي لا تستخدم في زيادة الإنتاج المحلي من السلع والخدمات , بل تستخدم في سبيل المحافظة على النظام العام في البلد(كالإنفاق العسكري).

ج- تقسيم النفقات العامة وفقا لعلاقتها باقتصاد السوق.

يفترض هذا التقسيم إننا بصدد اقتصاد رأسمالي يقوم أساسا على النشاط الفردي ويعمل تلقائيا من خلال ((ميكانيزم السوق)) وتقوم فيه الدولة بدورها من الناحية الاقتصادية (الدولة الرأسمالية متدخلة والموجهة) .هذا الدور يؤثر في سير الاقتصاد القومي ككل ولكن نتيجته تتوقف في النهاية على العمل التلقائي لقوى السوق المتمثلة أساسا في حركات العرض والطلب والتفاعل بينهما. ومن وجهة النظر هذه يفرق علماء المالية العامة بين أنواع مختلفة من النفقات لا علاقة لها باقتصاد السوق (النفقات التي تكمل اقتصاد السوق وتهدف إلى إشباع حاجات يشبعها كذلك النشاط الفردي ,ولكن تقوم الدولة بخدمات لإشباعها لأهميتها الاجتماعية (كالإنفاق على خدمات الصحة والتعليم), أو النفقات التي تمثل تدخلا في اقتصاد السوق كالإنفاق على إنتاج الدولة لسلع مادية والإنفاق بقصد توجيه النشاط الاقتصادي للإفراد أو المشروعات الخاصة .

ثانيا:- تقسيم النفقات العامة استنادا إلى معايير غير اقتصادية.
(التقسيمات العملية للنفقات العامة).

تقسم العديد من الدول النفقات العامة على أسس وضعية (عملية) بدلا من الاعتماد على الأسس العلمية (الاقتصادية)لتقسيم نفقاتها ,وذلك لاعتبارات تاريخية وإدارية ووطنية , ويمكن تقسيم النفقات العامة وفقا للتقسيمات العملية إلى ما يأتي:-

1- التقسيمات الإدارية للنفقات العامة :

تعد التقسيمات الإدارية للنفقات العامة من أقدم التقسيمات العملية وهي ماتزال تحتل مكانة مهمة في مجال إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة .

إذ يجري توزيع النفقات العامة وفقا لهذا التقسيم على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق, أي وفقا للوحدات الإدارية التي أعطيت حق التصرف في الأموال مثل الوزارات , وقد كان عدد هذه الوزارات في السابق محدودا وذلك لمحدودية سلطات الدولة التي كانت تتركز في الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي والعدالة , إضافة إلى ما تقدمه لبعض السلع والخدمات التي لا يرغب القطاع الخاص بتقديمها لإفراد المجتمع .

ونظرا لعدم توافق هذا التقسيم مع توسع واجبات الدولة وتعددها فقد ظهر التقسيم الوظيفي الذي يتناسب مع وظائف وتطور واجبات الدولة المتعددة.

2- التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة:

يستند هذا التقسيم إلى الفكرة الحديثة في المالية العامة , وقد اخذ به لأول مرة في USA , حيث اقترحته لجنة هوفر (HOOVER) ثم اتبعته بعد ذلك هولندا وفرنسا ودول أخرى ابتداء" من عام 1958 ,

والنفقات العامة من خلال هذا التقسيم لم تعد أداة لتمويل الجهاز الإداري للدولة فحسب , وإنما كأداة لتنفيذ سياسات الدولة المختلفة في مجال السياسة والاقتصاد والاجتماع ..... الخ وتقسم فيه النفقات وفقا للوظائف الرئيسية في الدولة وهي :-

1-الإدارة والسلطات العامة .
2-العدالة والأمن.
3-العلاقات الخارجية.
4-الدفاع الوطني .
5-التعليم والثقافة .
6-النشاط الاجتماعي (الصحة والعمل) .
7-النشاط الاقتصادي (الزراعة , الصناعة, التجارة, الإعمال العامة) .
8-الإسكان.

التقسيم الوظيفي يبين الأهمية النسبية لكل وظيفة من الوظائف الرئيسية للدولة وما انفق على هذه الوظيفة وعائد الإنفاق ويعرف هذا (بتحليل النفقة والعائد) Cost benefit comparisons

.

قواعد النفقات العامة(دستور النفقات العامة)

تقتضي سلامة مالية الدولة إن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام فيها لدى قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط التي تحكم الانفاق العام ،حتى يأتي هذا الإنفاق محققا لإثاره المرجوة في إشباع الحاجات العامة , وهذه الضوابط يمكن إجمالها في ضرورة إن تستهدف النفقات العامة تحقيق اكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع ,وان يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة إنتاجيتها من جهة أخرى.

أولا-تحقيق النفقة العامة لأكبر قدر من المنفعة القصوى في المجتمع.(قاعدة المنفعة القصوى)

يعد اشتراط تحقيق المنفعة القصوى في النفقة العامة شرطا منطقيا (أساسيا) , إذ لا يمكن تبرير هذه النفقة إلا بمقدار المنافع التي يحققها المجتمع من النفقة في مجال معين, وبالتالي فانه إذا لم توجد منافع عامة تعود على المجتمع من جراء النفقة في مجال معين ,فان تدخل الدولة بالإنفاق لا يجد مبررا له . إن الأخذ بهذا المبدأ ليس بالأمر الجديد على الفكر الاقتصادي فهو متفق عليه بين الكتاب التقليديين والمحدثين بالرغم من اختلاف النظرة إلى الإنفاق العام في مفهوم كتاب كل من الفريقين. وان تطور مفهومه مع تطور النظرة إلى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي إلى الفكر الحديث. ولهذا فان تحقيق اكبر قدر من المنفعة يعني في المقام الأول توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الإفراد أو بعض الفئات في المجتمع دون البعض الأخر نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي ،إذ لايخفي مايمكن أن تحدثه النفقة العامة من اثار ضارة في هذا المجال.

ويمكن القول بوجه عام إن تحقيق أقصى منفعة لإفراد المجتمع ككل يتوقف على عاملين أساسيين , **الأول** :مقدار الدخل النسبي أي نصيب كل فرد من الدخل القومي , **والثاني** طريقة توزيع الدخل القومي على الإفراد. وزيادة رفاهية الشعب تتحقق كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الإفراد , وعليه ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية إن تتجه سياسة

الدولة في الحصول على مواردها العامة في إنفاق هذه الموارد نحو العمل على زيادة الدخل القومي وتقليل التباين بين دخول الإفراد ،وزيادة الدخل القومي تكون من خلال تحسين الإنتاج عن طريق زيادة القوى المنتجة من جهة وتنظيم العملية الإنتاجية من جهة أخرى ,إما تقليل التباين في الدخول فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص ذوي الدخول العالية إلى الأشخاص محدودي الدخل .

ثانيا- قاعدة الاقتصاد التدبير(تخليص النفقة من مظاهر التسيب المالي).

يعد الاقتصاد في الإنفاق شرطا ضروريا ا ذ إن المنفعة الجماعية القصوى التي تحققها النفقة العامة لا تتصور إلا إذا كانت قد تحققت من خلال استخدام اقل نفقة ممكنة ولهذا فانه يتعين على الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها ,غير إن معنى الاقتصاد في الإنفاق لا يعني الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كان هناك من الدواعي الجدية التي تبرره,وإنما يقصد به حسن التدبير وتجنب الإسراف والتبذير والسعي إلى تحقيق اكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة ,إذ إن الإسراف والتبذير يسمى(التسيب المالي) .

وهذا من شانه إن يؤدي حال وقوعه إلى ضياع أموال الدولة أو هدرها في مجالات غير مجدية, وكان من الممكن إن توجه في مجالات أخرى أكثر فائدة .

وفضلا عن ذلك فانه يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها, ومظاهر (التسيب المالي) متعددة وذائعة وعلى الأخص في الدول المتخلفة ,ولهذا فان الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية , إذ لاتتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة .

ثالثا- ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام. (قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية).

تعني هذه القاعدة ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة، إلا بموافقة الجهة المختصة بالتشريع ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني.وهذا يتمثل في احترام المنفذين لكافة الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية عند إجراء الإنفاق العام من خلال أساليب الرقابة بمختلف صورها .

وفيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام (تقنين النشاط المالي والانفاقي للدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة) ،ان القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة , إذ تعين السلطة المخولة بالإذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف وإجراءاتها اللازمة بحيث تضمن إن النفقة العامة قد تم صرفها في موقعها وبالتالي ينشأ عنها النفع العام الذي

استهدفته (سد الحاجات العامة), وعليه فأن تقنين النشاط المالي الانفاقي للدولة هو إن يتم تنفيذ النفقات العامة وفقا للإجراءات التي حددتها الموازنة والقوانين والقرارات المالية الأخرى .إما عن الرقابة على الإنفاق فإنها تأخذ ثلاث إشكال هي:-

(1)-رقابة إدارية ,وتتولاها عادة وزارة المالية عن طريق موظفيها الحسابين العاملين في مختلف الوزارات والهيئات والمشروعات العامة ,ومهمتهم تنحصر في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان واردا في الميزانية العامة وفي حدود الاعتماد المقرر له,وهذه رقابة سابقة على الإنفاق .

2-رقابة محاسبية مستقلة ، ومهمتها التأكد من إن جميع عمليات الإنفاق قد تمت وفق القانون وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية , وقد تكون الرقابة المحاسبية سابقة للصرف أو لاحقة عليه .

3-رقابة برلمانية ،وتقوم بها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير , وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي. هذا بالإضافة إلى إن هذه السلطة تختص بإصدار القوانين والقرارات الخاصة بالنفقات العامة باعتبارها جزءا من ميزانية الدول.