ماهية النفقات العامة

المبحث الأول: تعريف النفقات العامة

يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها)مبلغ من النقود تخرج من ذمة شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة(.

ويمكن من خلال التعريف السابق تحديد عناصر النفقة العامة بما يأتي:

أولاً- النفقة العامة مبلغ من النقود:

حتى نكون أمام نفقة عامة فلا بد أن تتخذ تلك النفقة شكلاً نقدياً أي لا بد من استخدام النقود من قبل الدولة للحصول على ما تحتاجه لتسير مرافقها من سلع أو خدمة . وعليه لا تعد نفقة عامة الوسائل غير النقدية التي كانت تتبعها الدولة سابقاً . ومثال ذلك ارغام الافراد على العمل سخرة بدون أجر أو جباية ما تحتاجه عيناً من الافراد دون ثمن وكذلك المزايا الفنية كالسكن المجاني والتغذية والاعفاء من الضرائب. وهناك جملة أسباب تقف وراء اتجاه الدولة الى الصيغة النقدية في نفقاتها وهي:

1- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني الى الاقتصاد النقدي وعليه فلا يعقل أن يتعامل الافراد فيما بينهم بالصيغة النقدية وتتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية .

2- صعوبة ممارسة الرقابة الادارية والمالية على الانفاق العيني .

3- يثير الانفاق العيني مشاكل ادارية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها أو محاباة الدولة لبعض الافراد باعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها عن ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك . كما أن المزايا العينية تعد اخلالاً بمبدأ المساواة بين الافراد في تحمل الاعباء ويبدو ذلك واضحاً عندما تحقق الدولة المساواة بين الافراد في دفع الضرائب ثم تحابي البعض بمزايا عينية وهذا يعني تخفيض العبء الضريبي بصورة غير مباشرة .

ثانياً- النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

يتطلب الامر حتى نكون أمام نفقة عامة أن تكون تلك النفقة صادرة عن جهة عامة وقد اعتمد الفكر المالي في هذا الاتجاه معيارين هما:

1- المعيار القانوني: اعتمد التقليديون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا كانت صادرة من الشخصيات المعنوية العامة وهي الدولة والمؤسسات والهيئات العامة والهيئات المحليّة.

2- المعيار الوظيفي: لم يعد المعيار القانوني كافياً لتحديد طبيعة النفقة إذ مع تطور دور الدولة من الحياد الى التدخل انهار الاساس الذي بني عليه ذلك المعيار، وقد دفع ذلك الفكر المالي الى البحث عن معيار جديد، فوجدوا ضالتهم في الاساس الوظيفي وعليه تعد نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفتها السيادية أما ما تدفعه الدولة في نشاط مشابه لنشاط الافراد فإنه يعد نفقة خاصة .

ويميل البعض إلى الاخذ في هذا المجال بفكرة واسعة للنفقة العامة بدلاً من الفكرة السابقة التي تنبثق من نطاق النفقة العامة وعليه فإن النفقة العامة هي نفقات القطاع العام ويشمل ذلك الاشخاص المعنوية العامة كالدولة وهيئاتها المحلية والهيئات والمؤسسات والشركات العامة التي تملك الدولة رأس مالها وشركات الاقتصاد المختلط لذا كانت للدولة حصة كبيرة في رأس مالها وهي التي تسيطرا عليها وتحكم في توجيهها.

3- الغرض من الانفاق:

لا يكفي تحقق الشرطين السابقين وهما نقدية الانفاق العام وصفة القائم بالانفاق بل يجب اضافة الى ذلك أن يؤدي الانفاق العام الى تحقيق منفعة عامة . أي يتحقق نفع عام يتمثل في اشباح حاجة عامة ويعني ذلك أن مبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة اشباعها نيابة عن الافراد.

Scanned with CamScanner

ويذهب البعض بناءً على ذلك أن انفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعد اتفاقاً عاماً ومثال ذلك الموظف الذي ينفق مالاً عاماً لمصلحته الشخصية . والواقع أنه ليس ثمة مانعاً قانونياً في عد الحالة السابقة اتفاقاً عاماً غير أنه يمكن اعتبار الموظف قد أساء استعمال سلطته وأساء استخدام أموال الدولة ويتطلب الامر محاسبته.

المبحث الثاني: قواعد النفقة العامة

للنفقة العامة قواعد يجب مراعاتها ويطلق على هذه القواعد دستور النفقة العامة وهي لدى أغلب الكتاب ثلاث قواعد:

أولاً- قاعدة النفقة:

تعني قاعدة النفقة اتجاه النفقة العامة الى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل كلفة ممكنة ويتحقق ذلك عندما تتساوى المنفعة الحدية للمنفعة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية للافراد بعد فرض الضريبة، أي عندما تتساوى المنفعة الحدية مع الكلفة الحدية .

ويقصد بالمنفعة الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على أفراد المجتمع ككل نتيجة النشاط الحكومي . أما التكلفة الحدية فيقصد بها مقدار ما ضحى به المجتمع من انتاج القطاع الخاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي.

ثانياً- قاعدة الاقتصاد:

تتضمن قاعدة الاقتصاد الابتعاد عن التبذير والاسراف في الانفاق العام دون مبرر وترتبط هذه القاعدة بالقاعدة الاولى فتتحقق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة ممكنة أو بعبارة أخرى يتحقق أكبر عائد بأقل نفقة ممكنة.

ويتطلب الامر في هذا المجال التفرقة بين حالة التبذير وحالة التقتير والاقتصاد. فالتبذير يعني التسبب المالي الذي يؤدي في حالة وقوعه الى اساءة استخدام أموال الدولة أي أنه الانفاق العام في غير ضرورة أو نفع أو هو في ضرورة أو نفع لا يوازي في قيمته أو مردوده المبلغ المنفق، ومثال ذلك زيادة عدد الموظفين عن القدر الضروري لاداء الاعمال، الاهتمام بالزخرفة للمباني الحكومية، شراء السيارات الفاخرة.

أما التقتير فهو الشح في الانفاق والاحجام فيه جزافاً حتى في المسائل وأوجه الانفاق التي يكون فيها الانفاق لتحقيق منفعة اجتماعية كبيرة، ومثال ذلك : قد يتطلب الامر في بناء مدرسه أن تكون ذات ثلاثين صفاً تبعاً لحجم المنطقة السكانية فتقوم الادارة بحجة الاقتصاد بناء المدرسة بعشرين صفاً فيؤدي ذلك الى تكدس الطلاب وتقليل المنفعة.

أما الاقتصاد بالانفاق فهو أن تجنب الادارة التقتير والتبذير أو هو ترشيد الانفاق أو هو بعبارة أخرى حسن التدبير . أو بعبارة أخرى يعني انفاق ما يلزم من أموال، مهما بلغت كمياتها على جوهر الموضوع والابتعاد عن الانفاق على الجوانب التي لا تشكل عنصراً أساساً في الموضوع.

ثالثاً- قاعدة الترخيص:

وتعني هذه القاعدة هو عدم جواز الصرف والارتباط بالصرف إلا بعد حصول الاذن بذلك من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في الموازنة العامة أو الجهات الادارية المخولة قانوناً بالصرف.

الفصل الثاني: تقسيم النفقات العامة

تتعدد التقسيمات الخاصة بالنفقات العامة بتعدد أغراض البحث وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها الى تلك النفقة ومع ذلك يمكن حصرها في نوعين هما التقسيمات العلمية والتقسيمات الوظيفية.

أولاً- التقسيمات العلمية:

يقصد بالتقسيمات العلمية هي التقسيمات النظرية التي تناولها علماء المالية العامة، والتي تعتمد على التكرار أو الدورية وحسب أهدافها أو بحسب نطاق سريانها أو آثارها الاقتصادية.

1- تقسيم النفقات حسب انتظامها:

Scanned with CamScanner

تقسم النفقات حسب انتظامها أو دوريتها الى نفقات عادية وغير عادية، أما النفقات العادية فهي تلك النفقات التي تظهر بصفة دورية محددة أي هي تلك النفقات التي تتكرر في موازنة الدولة كل عام لأنها تستخدم لاشباع حاجة دائمة للدولة.

أما النفقات غير العادية فهي ذات طبيعة استثنائية، بمعنى أنها تنشأ لمواجهة حالة طارئة كالحرب والكوارث الطبيعية وعليه فهي لا تتكرر سنوياً.

2- تقسيم النفقات من حيث مقابلها:

يمكن تقسيم النفقات العامة الى نفقات حقيقية ونفقات ناقلة أو تحويلية.

أما النفقات الحقيقية فهي تلك النفقات التي تتم بمقابل، أي هي الثمن الذي تدفع الدولة للحصول على السلع والخدمات، وعليه فهي تمثل تياراً نقدياً من قبل الدولة وقابل بتيار آخر هو سلعة أو خدمة من قبل الافراد.

أما النفقات التحويلية فهي تلك النفقات التي لا تتم بمقابل معين أي أنها تمثل تياره نقدياً من قبل الدولة لا يقابله من قبل الافراد بسلعة أو خدمة معينة ومثال ذلك ونفقات دعم السلع والخدمات ونفقات الضمان الاجتماعي في بعض صورها ونفقات وفوائد وأقساط الدين العام.

3- تقسيم النفقات العامة من حيث آثارها:

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث آثارها الى نفقات انتاجية واستهلاكية، فالاولى هي النفقات التي تعطي دخلاً أي أن لها مردوداً اقتصادياً أما الثانية فليس لها مردود اقتصادي وتتمثل الاولى بالنفقة بالخاصة باقامة المصانع أما الثانية فتتمثل بالنفقات الخاصة باقامة المتنزهات وشق الطرق.

4- تقسيم النفقات حسب نطاق سريانها:

تقسم النفقات حسب نطاق سريانها الى نفقات مركزية وأخرى محلية أما الأولى فهي النفقات الموجهة لعموم المجتمع والتي تتولى الحكومة المركزية انفاقها ومثالها نفقات الدفاع والخارجية، أما الثانية فهي النفقات الموجهة الى منطقة معينة من مناطق القطر وتقوم بانفاقها غالباً الادارات المحلية.

ثانياً- التقسيمات الوظيفية:

تختلف الدول في تقسيم نفقاتها تبعاً لفلسفة الدولة من ناحية ولظروفها التاريخية والادارية من ناحية أخرى، وعليه فليس ثمة تقسيماً واحداً بل يمكن القول أن الدول تختلف في نوع التقسيم الذي تعتمده في موازنتها وبالتالي فإن هذه التقسيمات قد تختلف عن التقسيمات العلمية حيث تحكمها الاعتبارات الادارية والاقتصادية والتاريخية ومن ثم فإن كل دولة تأخذ بالتقسيم الذي يلائمها.

فتقسم النفقات في المملكة المتحدة الى النفقات ذات الاعتماد الثابت وهي تلك النفقات التي لا تحتاج الى تصديق سنوي من البرلمان البريطاني توكد الدين العام ونفقات المحاكم ومرتب رئيس مجلس العموم ونفقات القصر الملكي... الخ باعتبار أن البرلمان سبق له ووافق عليها وليس ثمة تغييراً جوهرياً بشأنها.

أما النفقات الأخرى فهي النفقات ذات الاعتماد المتجدد وهي النفقات ذات الطبيعة المبعثرة ومن ثم يتطلب الأمر عرضها سنوياً على البرلمان ومثالها نفقات الدفاع ونفقات الصحة والزراعة والخدمات العامة والنقل والتأمين الاجتماعي... الخ.

وإلى جانب تلك النفقات نفقات أخرى هي نفقات Exp. Above the line وتسمى هذه النفقات في كلا النوعين بالنفقات فوق الخط ومثالها تسديد فوائد الدين العام وبعض النفقات ذات الطبيعة الرأسمالية كقروض الهيئات Exp. Below the line تحت الخط العامة وقروض الصناعات المموّمة.

وتختلف النفقات من النوع الاول عنها في النوع الثاني في أن الأولى يتم تمويلها بوساطة الضرائب والرسوم أما الثانية فيتم تقسيمها بوساطة القروض.

Scanned with CamScanner

أما تقسيم النفقات في الولايات المتحدة فتقسم النفقات العامة على أساس وظيفي واداري فتقسم الى تسعة أقسام هي الدفاع الوطني، الشؤون الدولية، المساعدات والخدمات، الرفاهية والصحة والتعليم، الزراعة والموارد الزراعية، الثروات الطبيعية، التجارة، الادارة الحكومية، فوائد الدين العام.

وبعد هذا التقسيم الوظيفي تقسم النفقات العامة تقسيماً ادارياً أي تبعاً للإدارات والمصالح الحكومية.

أما تقسيم النفقات في العراق فتتم على أساس توزيع النفقات العامة الى ثلاث موازنات هي:

- الموازنة العامة الجارية.

- الخطة الاستثمارية السنوية (الموازنة الاستثمارية).

Scanned with CamScanner