كلية المعارف الجامعة

محاضرات في الماليـــــــة العامـــــــة

أ.د. نزار ذياب عساف

المرحلة الثانية

قسم العلوم المالية والمصرفية

النفقات العامة

ازدادت اهمية الدراسات التي تتناول نظرية النفقات العامة مع تزايد دور الدولة وتوسع نشاطاتها وتعاظم دورها وسلطتها وتدخلها في الحياة الأقتصادية انسجاما مع اهمية النفقات العامة بأعتبارها من اهم الادوات التي تستخدمها الدولة لتحقيق اهداف سياستها الأقتصادية، التي تعكس طبيعة النشاطات التي يستلزم القيام بها.

ويعد الأنفاق العام وسيلة الدولة لأشباع الحاجات العامة ويبرز نشاط الدولة من خلاله في تحقيق المهام والأدوار التي تقوم بها في الميادين كافة ، ومن خلال دراسة هذا النشاط ومراحل تطوره يتبلورما ينبغي تنفيذه من انفاق عام، وتحتل دراسات الأنفاق العام ركنا مهما واساسيا في دراسات المالية العامة التي تتطور مع تطور الفكر المالي ،وقد تزايدت اهمية دراسة النفقات العامة بشكل كبير في دراسات المالية العامة نظرا لتنوع هذه النفقات وتأثيرها الواضح في الحياة الأقتصادية ، و الخطوة الأولى في هذا الأتجاه هي محاولة الكشف عن طبيعة النفقة العامة وتقسيماتها المختلفة والمعايير التي تستند اليها هذه التقسيمات اقتصادية كانت ام غير اقتصادية.

وللنفقات العامة اهمية كبيرة لكونها الوسيلة التي تستخدمها الدولة في تحقيق سياستها المالية في ضوء اهدافها العامة وتطور دورها بأنتقالها من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة ثم الى الدولة المنتجة ، أذ ترتب على هذا التطور اتساع وظائفها وتنوعها الأمر الذي ترتب عليه تزايد الأنفاق العام ومن ثم زيادة الأثار الاقتصادية له .

مفهوم النفقات العامة وعناصرها

النفقة العامة: تعرف النفقة العامة بانها(مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى هيئاتها العامة بهدف إشباع حاجة عامة) ومن هذا التعريف يمكن ان نستخرج العناصر الأتية وهي ان النفقة العامة:

- مبلغ نقدي تستخدمه الدولة لتسيير المرافق العامة وذلك عند شرائها لسلع أو خدمات من الإفراد أو من مؤسسات الدولة العامة. (اي الصفة النقدية للنفقة العامة .)، واستخدام النقود في تنفيذ النفقة العامة امر يتماشى مع طبيعة الأقتصاد النقدي لكون جميع المعاملات في عالمنا المعاصر تتم بصورة نقدية.
- ان هذا المبلغ يخرج من هيئة عامة أو من الحكومة. (أي صدور النفقة العامة عن هيئة عامة .)، ويقصد بالهيئة العامة الدولة او احدى مؤسساتها العامة ،ولا تعد نفقة عامة تلك المبالغ التي يصرفها الأفراد او المجموعات الخاصة

وان كانت تهدف الى تحقيق نفع عام مثل تخصيص شخص معين دار له لأتخاذها مستشفى او مدرسة .

- ان هذه النفقة هدفها إشباع حاجة عامة وتحقيق نفع عام لأفراد المجتمع. (أي انها تشبع حاجة عامة)، وعليه فأن المبالغ التي تستهدف أشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام تعد نفقة عامة.

وبناء على ماتقدم يمكن القول ان النفقة العامة هي عبارة عن مبلغ نقدي تستخدمه الدوله او احدى هيئاتها العامة بهدف تحقيق منفعة عامة أي اشباع الحاجات العامة .

صور النفقات العامة

للنفقات العامة صور مختلفة ومتعددة يمكن تحديدها بما يأتي:

١) الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها.
٢) قيم السلع والخدمات التي تشتريها الدولة بهدف اشباع الحاجات العامة.
٣) الأعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الأجتماعية او الى الدول والمنظمات الدولية .
٤) تسديد اقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة .

أولاً- الأجور والرواتب:

وهي مجموع المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين لديها (رئيس الدولة، والقيادات العليا، الموظفين، المتقاعدين) ثمنا للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها، والأجور والرواتب تحتسب للعاملين الدائمين والمؤقتين أو الأجور اليومية وتتحدد الرواتب وفق معايير المسؤولية ودرجتها واعتبارات التحصيل العلمي والخبرة والمهارة وبما يؤمن حياة مناسبة وكريمة.

أسس تحديد الأجور والمرتبات:

الأجور والمرتبات يمكن تحديدها بما يأتي:

❖ مرتب رئيس الدولة

تختلف ا لدول في تحديد مرتبات رؤسائها حسب طبيعة وشكل الحكم فيها ومهما كانت طبيعة مناصبهم سواء كانو ملوكا او رؤساء جمهوريات، وقدتميزت مرتبات الملوك بأنها اكبر من مرتبات رؤساء الجمهوريات ، وهناك عدة طرق لأقرار هذه المرتبات ومنها ما يأتي:

- تحديده بموجب قانون خاص يصدر مع قانون الموازنة
- تحدده بعض الدول مع تولي رئيس الدولة لمنصبه
- تحدده دول اخرى عندما يتولى المنصب مع امكانية تعديله عند الضرورة

❖ مرتبات اعضاء البرلمان

تخصص معظم الدول على اختلاف انظمة الحكم فيها مكافأة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان فيها، وتختلف الدول في اسلوب تحديد واقرار هذه المكافأة ، فقد ينص عليها في الد ستور او يصدر بها قانون.

❖ مرتبات الموظفين

يشكل الموظفون العدد الأكبر من العاملين في قطاعات الدولة ، وتقوم الدولة بتقديم اجور ومرتبات لهم مقابل الخدمات التي يقومون بها، وتوضع هذه الأجور والمرتبات على وفق اسس معينة كما يأتي:

- تحدد الأجور والمرتبات على اساس تكاليف المعيشة .
- يؤخذ بنظر الأعتبار طبيعة العمل والمؤهل العلمي والفني للموظف .
- تحدد الأجور والمرتبات بما يظمن عدم منافسة مشروعات القطاع الخاص .
- عند تحديد الأجور والمرتبات في دولة معينة ينبغي الأخذ بالأعتبار مستوى الأجور والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة .
- على الدولة ان تصدر قانون عام ينظم مرتبات الموظفين وشروط التعيين والسلم الوظيفي.

❖ مرتبات المتقاعدين

يتقاضى الأفراد الذين سبق وان عملو في اجهزة الدولة المختلفة وبلغو سن التقاعد مرتبات تقاعدية تقدمه الدولة بصورة دورية منتظمه.

ثانياً- أثمان مشتريات الدولة:

وتمثل قيم السلع والخدمات والمستلزمات اللازمة لقيام الدولة بأداء اعمالها بهدف اشباع الحاجات العامة ،وتكون بشكل سلع مادية منتجة أو سلع غير منتجة أو سلع استهلاكية أو خدمات.

ثالثاً-المساعدات والإعانات:

وهي مبالغ نقدية تتولى الدولة انفاقها وتوجه لسد احتياجات فئات أو هيئات عامة أو خاصة داخلية أو خارجية.

والآعانات الخارجية او الدولية هي تلك الأعانات التي تدفعها دولة معينة الى دولة اخرى بسبب التوافق السياسي والعلاقات المتبادلة.

أما الأعانات الداخلية فتكون للاغراض الأتية:

- الأعانات الأدارية وهي تلك الأعانات النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة لتغطية العجز المالي في موازناتها او لتلافي الكوارث الطبيعية وغيرها من الحالات الطارئة.

- الأعانات الأقتصادية وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الأقتصادية بهدف تشجيع الانتاج الوطني وبهدف توفير السلع والخدمات للمواطنين باسعار مدعومة .
- الأعانات السياسية وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى الأحزاب والمنظمات والمؤسسات التي ترتبط او تتوافق مع الدولة على المستوى السياسي.

رابعا- نفقات تسديد اصول وفوائد الدين العام

وهي المبالغ التي تدفعها الدولة لتسديد ما بذمتها من ديون اقترضتها سواء من الداخل او الخارج.

قواعد النفقة العامة:

يمكن ان نحدد قواعد النفقة العامة بالأستناد الى تعريفها وملاحظة اهم ماتظمنه التعريف من مفاهيم ، الأمر الذي يظهر طبيعة النفقة العامة واهم مرتكزاتها ، و لذلك نجد ان هذه القواعد تكمن في مايأتي:

١- قاعدة الترخيص: وتعني ان النفقة العامة يجب ان تصرف من قبل جهة حكومية وهي الجهة التي تكون مخولة بالتصرف بالأموال العامة وهذا يعني انها مرخصة من قبل سلطة مختصة (غالباً هي السلطة التشريعية).

٢- قاعدة المنفعة: إن الإنفاق العام ينبغي ان يحقق أقصى منفعة ممكنة والتي تمثل مقدار النفع العام العائد من عملية الإنفاق وهذه المنفعة قد تكون مادية يمكن احتسابها كعوائد وبشكل مباشر أو منفعة غير مباشرة ذات طابع خدمي أو إنتاجي متداخل في أنشطةأخرى (منافع العوائد الاقتصادية للمشاريع المادية، أو تعظيم العائد الاقتصادي والاجتماعي أو تحسين النوعية أو التشغيل).

٣- قاعدة الاقتصاد في النفقة: تعني هذه القاعدة ان الأنفاق العام يجب ان يرتب وفق الأولويات والضرورة ، أي حسب اهمية النفقة والحاجة العامة التي ينبغي اشباعها وذلك تجنبا للتبذير والهدر في الموارد المالية ، وهذا يعني إنفاق المبالغ اللازمة على العناصر الأساسية والضرورية .

تقسيمات النفقات العامة:

تحتل النفقات العامة اهمية بالغة في المالية العامة الأمر الذي جعلها تستحوذ على اهتمام كبير من لدن المختصين بالعلوم الأقتصادية والمالية والعلوم الأخرى وذلك لتعدد وتنوع هذه النفقات وللتأثير البارز والمتنوع الذي تتركه في الحياة الأقتصادية من جهة، ولأختلاف اهمية وطبيعة النفقات العامة من جهة اخرى، وضع كتاب المالية العامة اسس ومعايير لتصنيفها وتقسيمها في مجموعات معينة ذات خصائص مشتركة، وبناء على ذلك قسمت الى تقسيمات أدارية و أقتصادية واخرى سياسية ووضعية.يمكن ان نبوب تقسيم النفقات العامة وفق مفاهيم متعددة غالباً ما تكون متداخلة مع بعضها البعض ومترابطة بنفس الوقت وبشكل وثيق، ولتحقيق متطلبات

الدراسة والتحليل إلى جانب التنفيذ والرقابة على الانفاق نشير الى التقسيم الذي يعتمد على المعيار الأقتصادي أي الى نفقات اقتصادية واخرى غير اقتصادية.

اولا – التقسيم الأقتصادي (التقسيم الذي يعتمد على معايير اقتصادية):

وجدت العديد من التقسيمات للنفقات العامة اعتمد كل منها على وجهة نظر معينة بهدف استخدام احدها دون غيره، على الرغم من تداخل تلك التقسيمات مع بعضها الأخر ، ولكنها مهمة في تحديد طبيعة الإنفاق العام وأهدافه والأثار التي تترتب عليه، الأمر الذي ييسر عملية ادارة المال العام وتسهيل المتابعة والرقابة من قبل السلطة التشريعية او الرأي العام، ولتنوع وتعدد وكثرة المعايير الأقتصادية التي تبنى عليها تقسيمات النفقات العامة سنركز على تلك التي تستند الى معايير متداولة.

- ***التقسيم الذي يعتمد اثر النفقات العامة على الدخل القومي***

وهذا التقسيم يعتبر التقسيم التقليدي وتقسم به النفقات العامة الى نفقات حقيقية واخرى تحويلية وعلى النحو الأتي :

١ـ النفقات الحقيقية :

وهي النفقات التي تنفقها الدولة للحصول على السلع والخدمات أو رؤوس أموال انتاجية،مثل المرتبات والأجور واثمان السلع والمهمات اللازمة لتسيير المرافق العامة وكذلك النفقات الأستثمارية ، التي تعمل على زيادة تكوين رأس المال وتحفيز الأستثمارات الجديدة. ومايميز النفقات الحقيقية ان هناك مقابل تحصل عليه الدولة لهذا الأنفاق (عملا او خدمة او سلعة). الأمر الذي يؤدي الى تحقيق زيادة في الدخل القومي ،أي ان هذه النفقات تؤثر في الدخل القومي بهذه الزيادة، وفي النفقات الحقيقية يمكن التمييز بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية ، اذ يقصد بالنفقات الجارية تلك النفقات التي تتوجه الى ضمان سير الأدارات او اداء خدمة او تشغيل مشروع او وحدة انتاجية ، في حين تتمثل النفقات الأستثمارية في الطلب على السلع الأنتاجية على شكل زيادة في وسائل الأنتاج الثابته في الأعم الأغلب ، سواء لمشروعات خدمية او مشروعات انتاجية ، وعموما يمكن القول ان النفقات الحقيقية هي تلك المبالغ التي تصرفها الدولة للحصول على سلع وخدمات سواء كانت انتاجية او استهلاكية.

٢ـ النفقات التحويلية:

يقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، بل هي تلك النفقات التي تتم عندما تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من فئات اجتماعية ذات دخول عالية الى فئات اجتماعية اخرى محدودة الدخل ، وهذا يعني ان الدولة تقوم بتحويل القوة الشرائية من فئة اجتماعية الى اخرى دون المساس بمجموع الدخل القومي وتجري هذه التحويلات دون مقابل. ومثال ذلك الأعانات والمنح الأقتصادية والأجتماعية التي تقدمها الدولة للافراد والمشروعات بهدف اعادة توزيع الدخل .

ثانيا - التقسيم الذي يعتمد على معاييرغير اقتصادية :

يركز هذا التقسيم على موضوع تجميع الخدمات المتشابهة وذات الطبيعة المتجانسة من حيث الوظائف التي تؤديها الدولة ومنها مايأتي:

١- الوظيفة الاقتصادية للدولة : ويقصد بها عملية تنفيذ خدمات عامة لتحقيق هدف اقتصادي(مثل القيام بالاستثمارات، وتقديم الاعانات للمشروعات، وتقديم الكهرباء والنقل لتعزيز الاقتصاد القومي) .

٢- الوظيفة الاجتماعية :وتهدف اساسا الى تقديم الخدمات الاجتماعية لذوي الدخل المحدود(كالمنح والاعانات الاجتماعية المختلفة التي تقدمها الدولة لذوي الدخل المحدود).

٣- الوظيفة الادارية : ويقصد بها الاهتمام بضمان عمل المرافق العامة مثل السلطات العامة كألامن الداخلي والقضاء والعلاقات مع الدول الأخرى ، والوظيفة الثقافية التي تشمل ما يتعلق بتطوير التعليم والبحث العلمي والثقافة العامة.وهذا يعني ان توزيع النفقات يتم على اساس الوظائف الرئيسة التي تقوم بها الدولة.