تقسيمات النفقات العامة

تمهيد :-

ادى تطوير دور الدولة المعاصرة التي تخلت عن سياستها الحيادية التقليدية ، واتبعت سياسة من شأنها التدخل للتأثير على جميع مظاهر الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الى تعدد اوجه نشاطها بما يتطلبه من ازدياد حجم نفقاتها وتنوعها ولذلك اهتمت الدراسات الماليه الحديثة بتحليل طبيعة هذه النفقات العامة وتقسيمها بحسب موضع كل منها وآثاره ، اضافة الى الاهتمام التقليدي بحجمها .

ان النفقات العامة في مفهومها التقليدي كانت ذات طبيعة واحدة ، وذلك لوحدة اهدافها ، التي تتحدد في تسيير الجهاز الاداري للدولة ، الذي لم يكن له من عمل سوى تحقيق الوظائف الرئيسية للدولة ، وهي الدفاع والامن والعدالة وعدد محدود من الخدمات والمرافق العامة ، لذا كان تقسيم النفقات العامة يتم على اساس تحديد انصيب كل الوزارات والادارات العامة منها ، ورغم استمرار اهمية هذا التقسيم الاداري للنفقات العامة في مجال اعداد ميزانية الدولة ، فان سياسة التدخل التي تنتهجها الدولة الحديثة عن طريق نشاطها المالي ، وهو نشاط ذو طبيعة اقتصادية يشكل وبقية اوجه النشاط الاقتصادي وحدة متكاملة يؤثر عليها ويتأثر بها ، اضافة الى خضوعه لاساليب التحليل الاقتصادي قد أدت الى تقسيم النفقات العامة الى عدة تقسيمات ، الا انه يمكن تقسيم النفقات العامة الى مجموعتين رئيسيتين : الاولى التقسيمات العلمية للنفقات العامة ، والمجموعة الثانية ، التقسيمات العملية او الوضعية للنفقات العامة ، وتضم التقسيمات العلمية للنفقات تقسيمات متعددة تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها اليها وهي :

- تقسيم النفقات العامة الى النفقات العادية والنفقات غير العادية
- تقسيم النفقات العامة الى النفقات الحقيقية أو الفعلية والنفقات التحويلية
- تقسيم النفقات العامة الى النفقات الانتاجية والنفقات غير الانتاجية
- تقسيم النفقات العامة الى النفقات الادارية والنفقات التحويلية

ويمكن تقسيم النفقات العامة ضمن التقسيم العملي للنفقات الى عدة تقسيمات وهي :

- التقسيمات الادارية للنفقات العامة .
- التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة .
- التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة .

1 - التقسيمات العلمية للنفقات العامة

أ :- النفقات العادية والنفقات غير العادية :-

يقصـــد بالنفقات العادية ، هي النفقات التي تتكرر بأنتظام في كل فترة زمنية معينة ، عادة ما تكون سـنة ، أي انها دورية متجددة مثل رواتب الموظفين ، هذا يعني ان النفقات العادية تتحدد من خلال تكرارها السنوي وليس في مقدارها من سنة

الى اخرى ، ويتم تمويل هذه النفقات بواســطة ميزانية عادية ، تبرر بايرادات عادية مثل الضرائب .

اما النفقات غير العادية ، فهي النفقات التي لا تتكرر ولا تتجدد في كل سـنة ، بل تحدث في فترات زمنية غير منتظمة ، مثل نفقات انشاء جسر ، او فتح شارع ، او نفقات الحروب وغيرها ، ويتم تمويل هذه النفقات بواســطة ميزانية غير عادية تبرر بايرادات غير عادية مثل القروض .

ب :- النفقات الحقيقية أو الفعلية الفعلية والنفقات التحويلية :-

يقصد بالنفقات الحقيقية أو الفعلية ، تلك النفقات التي تقوم بها الدولة وتحصل مقابلها على السلع والخدمات ، منها مرتبات واجور موظفي الدولة والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية والصحية او النفقات الخاصة بتوسع المشاريع الانتاجية القائمة او انشاء مشاريع ووحدات جديدة ، وهذا يعني ان النفقات الفعلية تساهم في زيادة الانتاج القومي بصورة مباشرة .

وهذا يعني ان النفقات الفعلية ، هي التي تدفع لقاء مقابل سواء مقابل سلعة او خدمة ، وعندما تقوم الدولة بأنفاق اموال معينة ، مقابل حصولها على منتجات معينة ، يتمثل ذلك في زيادة طلبها على السلع والخدمات ، وهذه الزيادة من الطلب تحفز المنتجين على التوسع في الانتاج والذي يترتب عليه زيادة استخدام عناصر الانتاج ، ثم زيادة دخول اصحاب هذه العناصر . ومايترتب عليه من زيادة من الانتاج القومي والدخل القومي ، ثم الرفاهية الاجتماعية .

اما النفقات التحويلية ، فهي تلك النفقات التي تؤدي الى اعادة توزيع الدخل القومي من فئة اجتماعية الى فئة اخرى ، او من قطاع الى اخر ، بهدف زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع (ذوي الدخول المنخفضة او المحدودة) لتتمكن من الحصول على السلع والخدمات الضرورية لها ، وبهدف تشجيع بعض القطاعات على زيادة الانتاج وتحسين نوعيته والحد من ارتفاع الاسعار ، لاسيما اسعار السلع والخدمات الضرورية لمعظم فئات المجتمع ، وبدون ان تؤدي هذه النفقات الى استهلاك جانب من انتاج المجتمع من السلع والخدمات ، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الفعلية ، وهذا يعني ان النفقات التحويلية هي نفقات تقوم بها الدولة بدون ان يكون لها مقابل ، بل تأخذ شكل نفقات دعم (اعانات) وهبات ،

وتبرر هذه النفقات بايرادات عادية مثل الضـرائب ، وهي بذلك تسـاهم بصـورة مباشرة هي زيادة الرفاهية الاجتماعية لافراد المجتمع ، وبصورة غير مباشرة في زيادة الانتاج القومي .

فعندما يحدث تفاوت كبير في الدخول بين افراد المجتمع ، وترغب الدولة في تقليص حدته ، تسـتخدم في ذلك عدة وسـائل اهمها الضـرائب ، التي تؤخذ من ذوي الدخول المرتفعة ، وتوزع على ذوي الدخول المنخفضـة وهي بذلك تعمل على تحسـين احوال المعيشـه لذوي الدخول المنخفضـة ، وبالتالي زيادة رفاهيتهم الاجتماعية ، وذلك لان مقدار المنفعة التي سـينفقها دافعوا الضـرائب من ذوي الدخول المرتفعه ، هي اقل من المنفعة التي يكتسبها المستفيدون من ذوي الدخول المنخفضة

ومثلما هناك من يرى ان لسـياسـة اعادة توزيع الدخل لصـالح ذوي الدخول المنخفضـة من رفاهية أكبر للمجتمع ، فان بعض الباحثين ، يرى العكس ، أي ان اجراءات اعادة توزيع الدخل لصـالح ذوي الدخول المنخفضـة تعيق عملية زيادة الانتاج ، ثم الرفاهية ، لانها تعمل على تخفيض الادخارات لدى اصـحاب الدخول المرتفعة ، وما يترتب على ذلك من تقليل الحوافز لديهم على زيادة الاسـتثمار ثم الانتاج .

وفي موضـع الرد على اهمية التفاوت في توزيع الدخل ، يمكن القول ، ان القبول بالتفاوت كشرط ضروري لزيادة النمو الاقتصادي ، حالة يصعب تحقيقها في معظم الدول النامية ، لان تخفيض دخول ذوي الدخول المنخفضـة ، قد يؤدي الى عدم تمكنهم من الحصـول على الغذاء اللازم لصـحتهم ، والى حدوث نقص في الخدمات

الضرورية (التعليم والصحة والسكن وغيرها) وكلاهما يؤدي الى انخفاض الانتاجية التي لها تأثير مثبط في عملية النمو الاقتصادي .

وحتى ذوي الدخول العالية في اغلب مجتمعات الدول النامية ، قد عرفوا على نقيض من التجربة التاريخية للدول المتقدمة بميلهم الكبير للاستهلاك ، وقلة تلك المبالغ التي تخصص من دخولهم للادخار ، ثم الاستثمار الانتاجي ، حيث يلاحظ ان عددا "كبيرا" من ملاك الاراضي والتجار وفئات اخرى ، ينفقون جزءا "كبيرا" من دخولهم على السلع الكمالية المستوردة ، وعلى اقامة الحفلات والرحلات ، وايداع القسم الاخر من دخولهم لدى البنوك الاجنبية ، وغيرها من المجالات التي ، لاتعود بالفائدة والخير لمجتمعاتهم ، لانها لاتضيف شيئا" للعملية الانتاجية في بلدانهم .

في ضوء ما تقدم يمكن ان نقسم النفقات التحويلية حسب مجالات استخدامها وطبيعة اهدافها الى الاتي :-

- **نفقات تحويلية اجتماعية :- تهدف الى تحسين الاحوال المعيشية لذوي الدخول المنخفضة في المجتمع ، كالمدفوعات التي تقدم الى العاطلين والعاجزين ومخصصات غلاء المعيشة ، وغيرها من المدفوعات كمدفوعات الاعانات التي تقدم الى اصحاب الاسر كبيرة العدد ، او لبعض المنتجين لتمكينهم من بيع منتجاتهم للمستهلكين باسعار منخفضة .**
- **نفقات تحويلية مالية :- ومنها رواتب التقاعد التي تقدمها الدولة لموظفيها بعد انتهاء خدمتهم ، والتي تزيد عن القدر الذي يمكن ان يصفي عليها طابع النفقات الحقيقية التي تقدمها الدولة مقابل ما قدموه لها من خدمات .**

- نفقات تحويلية اقتصادية :- تستهدف تحقيق نمو متوازن بين القطاعات المكونة للاقتصاد القومي ، ومنها الاعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الانتاجية ، لتضمن لها تحقيق مستوى معين من الدخل ، او التي تمنحها الدولة لبعض منتجي السلع الضرورية ، للحد من ارتفاع مستوى اسعارها ، بحيث تعد هذه الاعانات المباشرة للمنتجين بمثابة اعانات غير مباشرة للمستهلكين ، كالاعانات التي تقدمها الدولة في العراق ، لمنتجي محصول الحنطة ، بهدف زيادة انتاجه ، ثم توفيره في الاسواق باسعار مناسبة ومستقرة ، ومنها ايضا" الاعانات الانشائية التي تحصل عليها بعض المشروعات لاستكمال تجهيزها الراسمالي ، او التوسع فيه ، او استبدال ما دمر منها ، بسبب الكوارث الطبيعية او الحروب ، وتتخذ هذه الاعانات اما شكل مباشر ، تتمثل في مساعدة الدولة لهذه المشروعات في الحصول على مستلزمات انتاجها بدون مقابل ، او بشكل غير مباشر ، تتمثل في قيام الدولة بمساعدة هذه المشروعات في الحصول على قروض بشروط ميسرة ، من خلال دعم الحكومة للمصارف ، ومن هذه الاعانات الاقتصادية ، إعانات التصدير ، التي تمنحها الدولة بهدف تشجيع الصادرات المحلية ، وإعانات الاستيراد التي تمنحها الدولة بهدف تمكين المشاريع من استيراد بعض الأجهزة الضرورية لعملية الإنتاج .

2:- التقسيمات العملية او الوضعية للنفقات العامة :-

تقسم العديد من الدول النفقات العامة على اسس وضعية (عملية) بدلا" من الاعتماد على الاسس العلمية (الاقتصادية) لتقسيم نفقاتها ،وذلك لاعتبارات تاريخية وادارية ووطنية ، ويمكن تقسيم النفقات العامة وفقا" للتقسيمات العملية الى ثلاثة تقسيمات وكما يأتي :-

أ" :- التقسيمات الادارية للنفقات العامة :-

مع ان التقسيمات الادارية للنفقات العامة تعد من اقدم التقسيمات الوضعية ، فأنها ماتزال تحتل مكانة مهمة في مجال اعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة ، اذ يجري توزيع النفقات العامة وفقا" لهذا التقسيم على اساس الجهة التي تقوم بالانفاق ، أي وفقا" للوحدات الادارية التي اعطيت حق التصرف في الاموال مثل الوزارات ، وقد كان عدد هذه الوزارات محدودا" في السابق ، وذلك لمحدودية سلطات الدولة التي كانت تتركز في الدفاع الخارجي والامن الداخلي والعدالة اضافة الى ما تقدمه لبعض السلع والخدمات التي لا يرغب القطاع الخاص تقديمها لافراد المجتمع .

ونظرا" لعدم توافق هذا التقسيم مع توسع وجبات الدولة وتعددها ، فقد ظهرت الحاجة الى تقسيم اخر يتناسبه مع وظائف الدولة المتعددة . وهو التقسيم الوظيفي الذي يكون أكثر تناسبا" مع تطور واجبات الدولة

ب" :- التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة :-

ترتبط التقسيمات الوظيفية للنفقات العامة بالمفاهيم الحديثة للمالية العامة ، حيث ان النفقات العامة من خلال هذا التقسيم لم تعد اداة لتمويل الجهاز الاداري للدولة فحسب ، وانما كاداة لتنفيذ سياسات الدولة المختلفة في مجال السياسة والاقتصاد والاجتماع ... الخ ، أي ان هناك اهدافا" متعددا" تسعى الدولة الى تحقيقها ،

وبالتالي ، اصـــبح من الضـــروري ، ان يجري تقســـيم النفقات العامة على اســـاس وظائف الدولة ، التي تضـــطلع بها ، وليس وفقا" للوحدات الادارية التي اعطيت حق التصرف في الاموال كالوزارات .

وقد اســـتخدمت هذا القســـم لجنة هوفر (Hoover) في الولايات المتحدة ، ثم انتشـــر في كثير من الدول الاوربية ، وبناء عليه يتم تقســـيم النفقات العامة وفقا" للوظائف الرئيسية في الدولة ويبلغ عددها ثماني وظائف هي :-

1- الادارة العامة والسلطات العامة

2- القضاء والامن

3- العلاقات الخارجية

4- الدفاع الوطني

5- التعليم والثقافه

6- النشاط الاجتماعي (الصحة ، العمل ، ...)

7- النشاط الاقتصادي (الزراعة ، الصناعة ، التجارة ، ...)

8- الاسكان