

كلية الاسراء الجامعة قسم القانون

م د /حمادة خير

مادة المالية العامة والتشريع الضريبي

المحاضرة الثالثة

تقسيمات النفقات العامة

اولا :تقسيم النفقات العامة من حيث اثرها الاقتصادي علي الدخل القومي

النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

أ- **النفقات الحقيقية أو الفعلية** :ويقصد بها تلك النفقات التي تصرفها الدولة في مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالرواتب والأجور وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة، سواء التقليدية أو الحديثة التي يقتضيها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق عمل، خدمة ، سلعة كما تؤدي إلى خلق دخول جديدة يجب إضافتها إلى باقي الدخل المكونة للدخل القومي

ب-النفقات التحويلية : يقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع

وخدمات ورؤوس أموال، إنما تمثل تحويل لجزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل، ومثال ذلك الإعانات والمساعدات الاجتماعية المختلفة: كالضمان الاجتماعي والإعانات ضد البطالة

والشيخوخة وإعانات غلاء المعيشة، والإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الخاصة بقصد حملها على تخفيض أسعار منتجاتها، وتستهدف الدولة من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل ولو بصورة جزئية لمصلحة الطبقة الفقيرة، ومن الواضح أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر دون أن تضيف إليه شيئاً، فهي بمثابة إجراءات لتحويل الدخل من فئات اجتماعية معينة إلى فئات أخرى

ثانياً :تقسيم النفقات العامة الذي يستند علي معايير غير اقتصادية ويتمثل ذلك بالتقسيم الاداري والوظيفي : (اي غير هادفة للربح مثل استخدامها لأغراض اجتماعيا)

يعتمد هذا التقسيم علي فكرة بسيطة مؤداها تجميع الخدمات ذات الطبيعة المتجانسة من حيث الوظائف الاساسية التي تؤديها الدولة ويمكن التمييز وفقا لهذا التقسيم بين انواع مختلفة من هذه النفقات وفقا لما يأتي :

-الوظيفية الاقتصادية :ويقصد بها تنفيذ خدمات تنفيذ عامة لتحقيق هدف اقتصادي (منها القيام بالاستثمارات وتقديم الاعانات للمشروعات وتقديم الكهرباء والنقل لتعزيز الاقتصاد القومي

-الوظيفية الاجتماعية :وتهدف اساسا الي النهوض بعب الخدمات الاجتماعية بالمعني الضيق (كالمنح والاعانات الاجتماعية المختلفة لذوي الدخل المحدود

- الوظيفة الادارية : وتتعلق بتسيير المرافق العامة ،بما فيها الامن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج وتنميتها ،والوظيفة الثقافية المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمي اي ان يعاد توزيع النفقات علي اساس الوظائف الرئيسة للدولة وهو تقسيم يستخدم عادة لأغراض دفاع الحكومات عن سياستها الاقتصادية ازاء البرلمانات او مجالس الشعب ولا يعتمد لأغراض تنفيذ النفقات العامة الا في الفترات اللاحقة عند الاخذ ببعض تجارب موازنات البرامج والأداء او الموازنات الصيرفية

مقومات النفقات العامة وحجمها

مقومات الإنفاق العام

ويقصد بها المبادئ والضوابط التي يجب احترامها عند قيام الإدارات بتنفيذ الإنفاق العام، ويمكن تحديدها بثلاثة مبادئ وهي

- 1- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع
- 2- تعظيم إنتاجية النفقة العامة (الاقتصاد بالنفقات
- 3- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة

1- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع (ضابط المنفعة القصوي في الإنفاق)

يجب ان تتجه النفقة العامة لتحقيق المنفعة العامة ولا تتجه بأي حال من الأحوال نحو تحقيق منافع خاصة كما هو الحال في بعض البلدان النامية التي يحظى البعض من شرائحها أو من أفراد المجتمع فيها بحصة متميزة من الإنفاق العام لما يمتلكون من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي

2- تعظيم إنتاجية النفقة العامة (الاقتصاد في الإنفاق العام)

أي تحقيق أقصى منفعة عامة باستخدام أقل ما يمكن من النفقة العامة ويسمى هذا المبدأ الاقتصاد في النفقات أو تعظيم إنتاجية النفقة العامة

سؤال / هل يعني الاقتصاد بالنفقات تقليل النفقات بأكبر قدر ممكن؟ الجواب: لا يعني تقليل النفقات، إنما يعني الاستخدام الأفضل للنفقة العامة لتحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة؛ أي التحذير من التبذير المالي واستخدام الأموال بصورة عقلانية

سؤال / هل هناك عملية ربط بين التبذير المالي من قبل الدولة وبين التهرب الضريبي من قبل الأفراد؟ الجواب: توجد علاقة بين التبذير المالي والتهرب الضريبي بسبب فقدان ثقة الأفراد بالدولة، الأمر الذي يدفع الى ظاهرة التهرب الضريبي

3- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة (ضابط الاجراءات القانونية)

يتمثل بالسؤال: ما هي السبل التي يجب اعتمادها لتأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة؟ أي بعبارة أخرى ما هو السبيل لتحقيق المبدأين السابقين؟ والجواب: سبيل الدولة الى تحقيق المبدأين السابقين هو من خلال الرقابة، وهناك ثلاثة أنواع من الرقابة هي:

الرقابة الإدارية: تقوم بها وزارة المالية من خلال موظفيها المنتشرين في دوائر وهيئات الدولة، وهنا يثار سؤال: هل هذه الرقابة سابقة للإنفاق أم لاحقة له؟ الجواب: إنها سابقة للإنفاق.

الرقابة المالية المستقلة: تكون مستقلة لأن الجهة التي تقوم بها هي جهة مستقلة أو خارجة عن الهيئة التي تقوم بالإنفاق، ومثالها في العراق ديوان الرقابة المالية. سؤال: هل أن هذه الرقابة سابقة للإنفاق أو لاحقة له؟؛ الجواب: يمكن أن تكون هذه الرقابة سابقة للنفقات، كما هو الحال في المراقب المحاسب في بريطانيا، ومن الممكن أن تكون رقابة لاحقة للإنفاق كما هو الحال في المحكمة المحاسبية في فرنسا أو ديوان الرقابة المالية في العراق.

الرقابة البرلمانية: وهذه الرقابة تتم من قبل السلطة التشريعية باعتبار أن هذه السلطة هي من ناقش مشروع الموازنة العامة بما في ذلك النفقات العامة وهي من أصدر قانون الموازنة العامة، وعليه فإن هذه السلطة تمارس الرقابة للتأكد من التوافق بين ما تم إصداره في القانون (أي الموازنة العامة) وبين ما تم تنفيذه فعلاً:
أسئلة للمراجعة:

حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة تبعاً لمدي قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تؤمن هذه النفقات، فإذا كانت الدولة تتمتع بتدبير موارد ماليتها بمقدرة أوسع من تلك التي يمتلكها الأفراد فلا ينبغي أن ينصرف فهمنا إلى أن باستطاعتها (الدولة) أن تبالغ في ذلك اعتماداً على سلطتها القسرية في الحصول على الإيرادات

إذا هناك عوامل أخرى تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية وتمكن هذه الحدود فيما يعرف **بالمقدرة المالية للدخل القومي**: التي تتمثل في مقدرة تحمله للعب المالي الذي يتطلبه نشاط الدولة ويجري قياس هذه المقدرة بمدي تحمل الدخل القومي لأن يقتطع (أو يسحب) منه الجزء الذي يمثل إيرادات عامة وهذا ما يؤكد في النهاية وجود أهم حدود للإنفاق العام

من المعروف أن الإيرادات العامة تحصل في جزئها الأكبر في الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة لذلك فإن المقدرة المالية للدخل القومي تحمل العبء الضريبي أو ما يسمى

بالمقدرة التكاليفية وثانيهما قدرته علي اقراض الدولة ممثلة بمرافقها ومشروعاتها العامة او ما يطلق عليه (المقدرة الاقراضية) وعندئذ ينبغي ان نتعرف علي هاتين المقدرتين للوقوف علي الطاقة المالية القومية ،ولذلك سنأخذ مستوي التحليل الكلي والجزئي

اولا : المقدرة التكاليفية

تنقسم الي (أ) المقدرة التكاليفية القومية (ب) المقدرة التكاليفية الجزئية)

(أ) المقدرة التكاليفية القومية

يقصد بالمقدرة التكاليفية القومية علي المستوي الكلي قدرة الوحدات الاقتصادية للاقتصاد القومي ككل علي المساهمة الضريبية اي بلوغ اقصى حصيلة ضريبية يمكن استقطاعها من الدخل القومي ويطلق عليها العبء الضريبي الامثل الذي يعرف بانه اقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد ودون احداث اية ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لا يمكن تحملها

(ب) المقدرة التكاليفية الجزئية)

يقصد بها المقدرة التكاليفية للوحدات الاقتصادية اي مقدرة الاشخاص الطبيعية والمعنوية علي المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الابعاء العامة وتتقابل هذه المقدرة مع الدخل الصافي الذي يمثل جزء الدخل المستقطع من الوحدات الاقتصادية بعد خصم نفقات الحصول عليه ونفقات صيانتة واداميته وتجده بصورة دورية من الدخل الاجمالي

وتتوقف هذه المقدرة علي عاملين هما

1-طبيعة الدخل 2-كيفية استخدام الدخل

1- طبيعة الدخل

تزداد المقدرة التكاليفية للوحدات الاقتصادية كلما اتجهت دخولها نحو الارتفاع والاستقرار حيث من المعلوم ان الدخول الناشئة عن تملك وسائل الانتاج تتميز باستقرار اكبر من تلك المتولدة عن العمل بالنظر لتعرض الاخيرة لإخطار البطالة والحالة الصحية للعاملين وللعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية وهذا هو سبب اختلاف المعاملة الضريبية في التشريعات المالية لهذين المصدرين من الدخل

2-كيفية استخدام الدخل

حيث تتحدد المقدرة التكاليفية للوحدات الاقتصادية بنمط استخدام هذه الوحدات لدخولها وذلك لتأمين الا يكون الجزء المستقطع من الدخل من خلال الضرائب كبير

بحيث لا يتيح الفرصة للأفراد ما يؤمن لهم حد معيناً من الاستهلاك ويوفر لهم الأساسية وتزداد أهمية هذا الاحتفاظ بجزء آخر من الانفاق على غير الحاجات الانفاق بتقدم الحضارة في المجتمع ويتجاوز مرحلة التحالف مرحلة التخلف الاقتصادي والاجتماعي

ثانياً : المقدرة الاقتراضية :

يقصد بها مقدرة الدخل القومي على تلبية حاجات الاقتراض العام أي الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية وتتوقف على عاملين هما :

1-حجم الادخار 2 – توزيع الجزء المدخر بين الاقتراض العام والخاص
1-حجم الادخار :

يتوقف الادخار وفقاً لتحليل كنيز على عملية توزيع الدخل بين الاستهلاك ويتحكم في هذا التوزيع الميل إلى الاستهلاك إلى حد كبير وعندئذ تتوقف المقدرة الافتراضية بوجه عام – على مستوى الاستهلاك ونوعه حيث يتحدد الأخير بعوامل اقتصادية واجتماعية بل ونفسية كثيرة غير مستقلة عن مستوى الدخل وتزداد نسبة الجزء المستهلك كلما تدنى الدخل

2-توزيع الجزء المدخر بين الاقتراض العام والخاص

إذا تحددت كمية الأموال المدخرة الموضوعية تحت تصرف المجتمع فإن مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على التنافس بين الائتمان الخاص والعام من خلال الدوافع إلى الاستثمار الخاص الذي يتحدد بدوره بوجود فرص استثمارية مربحة حيث إن هذه الفرص من شأنها أن تساهم في تقوية الدافع إلى الاستثمار الخاص ويحدث توزيع المدخرات لمصلحة الائتمان الخاص أما إذا كانت فرص الربح ضعيفة أو منعدمة فعندئذ تتجه المدخرات إلى الاقتراض العام وهذا ما يدعم المقدرة الاقتراضية للدولة وبناء عليه فإن مقدرة الدخل القومي للاقتراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار وبالتالي فإن حجماً معيناً من الادخار تختلف القدرة على الاقتراض بالنسبة له تبعاً لما يتطلبه الاقتصاد الخاص من حاجة إلى مزيد من النشاط من عدمه

