

الفصل الثالث مدخل مفاهيمي في النفقات العامة

اولا. مفهوم النفقة العامة Public Expenditure

ان قيام الدولة بالانفاق يتطلب توفر ثلاثة شروط او خصائص، وهي وجود مال عام، وشخص عام يقوم بالانفاق، وهدف عام يتمثل باشباع المنافع العامة او تحقيق الحاجات الجماعية. والنفقات العامة تبعا لذلك هي مبالغ نقدية اقترنت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام متمثلا بالحكومة وهيئاتها المختلفة بانفاقها من اجل توفير السلع والخدمات العامة وتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية. كما يعرف علماء المالية العامة النفقة العامة بأنها مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى هيئاتها بقصد إشباع حاجة عامة. وايضا ان النفقة العامة هي مبلغ نقدي، تقوم الدولة أو هيئاتها العامة بإنفاقه بهدف أداء خدمة ذات نفع عام.

يتضح من دراسة ذلك التعريف أن للنفقة العامة ثلاثة شروط او خصائص هي:

1. النفقة العامة هي مبلغ نقدي.

يتميز إنفاق الدولة في عصرنا الحاضر بأنه نقدي، فالدولة تقوم عادةً وهي بصدد أداء الخدمات العامة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على مستلزماتها من السلع والخدمات. وقد نشأ هذا الركن من أركان النفقة نتيجة تطور طويل. فقد كانت الدولة تميل في الماضي الى الحصول على بعض مستلزماتها بصورة عينية عن طريق مصادرة جزء من ممتلكات الأفراد من اراضي وعقارات عن طريق الاستيلاء والمصادرة، او حصول الدولة على خدمات العمل دون اجر عن طريق نظام السخرة. ثم لم تلبث بعد ذلك أن تخلت عن هذا الأسلوب لمجافاته لمبادئ العدالة، الا إنها استمرت في أداء بعض التزاماتها بصورة عينية. ومثال ذلك تقديم المزايا العينية للعاملين فيها كمنحهم السكن مجاناً أو توفير نظام البطاقة التموينية، او المنح التي ترسلها الدولة الى دولة اخرى كالمستلزمات الطبية او الخيم او الملابس، خاصة في اوقات الكوارث... ولكن في الغالب فان معظم

الدول قد تخلت عن الأسلوب العيني واتجهت أن تكون نفقاتها كمبلغ من النقود، وذلك لعدة أسباب:

أ. ان تطور النظام الاقتصادي من الاقتصاد العيني واستخدام نظام المقايضة الى الاقتصاد النقدي؛ ومن ثم استخدام النقود كوسيلة للتبادل، أدى الى شيوع استخدام الأسلوب النقدي لشراء كافة مستلزمات الدولة من سلع وخدمات بدلاً من الأسلوب العيني، فضلاً عن دفعها للاعانات وتسديد الفوائد واصل القروض بشكل نقدي.

ب. دعم هذا الاتجاه تزايد الاهتمام بمراقبة الإنفاق العام سواء البرلمانية ام الحكومية ام المستقلة، إذ من المعروف أن الرقابة تتعذر او تكون غير ميسرة عند اتباع أسلوب الإنفاق العيني نظراً لصعوبة تقييم هذا الإنفاق، والحكم على موافقته للمبادئ الاقتصادية وذلك في ظل الصعوبات الادارية والتنظيمية لهذا النوع من الرقابة. اما باتباع الاسلوب النقدي ومسك دفاتر وحسابات محاسبية تخضع لقواعد عامة فقد اصبحت مهمة الرقابة على الاموال العامة اكثر سهولة.

ج. ان منح المزايا العينية قد يؤدي الى إهدار اعتبارات العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد، فتوزيع البطاقة التموينية مثلاً كاسلوب للتوزيع العيني على جميع افراد المجتمع بشكل متساوي قد يفوت اعتبارات العدالة الاجتماعية بين الطبقات الغنية والطبقات الفقيرة، كما ان الدولة قد تراعي هذه الاعتبارات عند تحصيل الضرائب؛ كاللجوء الى الضرائب التصاعدية، لكنها تعود فتهدرها عن طريق منح البعض مزايا عينية تؤدي لتخفيف مقدار مساهمتهم في تحمل الأعباء العامة.

د. لقد ادى انتشار ورسوخ مبادئ الديمقراطية الى حمل الدولة على عدم اكره الافراد على تأدية الاعمال السخرة لتتافي ذلك مع حرية الانسان وكرامته وحقوق الانسان.

2. صدور النفقة العامة من شخص عام:

وفقا للمعيار القانوني، والذي يستند الى مفهوم الدور التقليدي للدولة، لا يعتبر المبلغ النقدي المنفق على الخدمة العامة بمثابة نفقة عامة الا إذا صدر من شخص عام ،

ويتوفر هذا الركن بوضوح متى كانت النفقة صادرة من الدولة أو من إحدى هيئاتها العامة أو المجالس المحلية والمصالح الحكومية التي تتمتع بذمة إدارية ومالية مستقلة، وكذلك كافة المنشآت العامة ذات الشخصية الإدارية والمالية المستقلة مثل الجامعات أو البنوك المركزية. وعلى العكس من ذلك فإن هذا الركن يعتبر منفياً متى صدر الإنفاق من الأفراد والمشروعات الخاصة حتى لو كان الهدف من هذا الإنفاق تحقيق نفع عام، فلو قام شخص معين ببناء مدرسة وإهدائها للدولة فإن إنفاقه هذا لا يعد عاماً.

وعلى ذلك فالطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق هي التي تحدد طبيعة النفقة، ان كانت عامة ام خاصة، حيث تختلف طبيعة نشاط اشخاص القانون العام، عن طبيعة نشاط اشخاص القانون الخاص، فالنشاط العام يهدف الى تحقيق المصلحة العامة اعتمادا على السلطة الامرة، اي القوانين والقرارات، بينما يهدف النشاط الخاص الى تحقيق المصلحة الخاصة اعتمادا على التعاقد والتبادل. وهذا الاختلاف يعود الى طبيعة الدولة الحارسة التي تقتصر وظائفها على الامن والدفاع والقضاء.

وعلى العكس من ذلك فإن الهيئات العامة التابعة للدولة لو قامت بإنفاق مبالغ لإنشاء مشاريع ذات طابع تجاري بقصد الربح، بمعنى انها مارست نشاطا اقتصاديا او تجاريا مشابه لنشاط القطاع الخاص الهادف لتحقيق الربح، فإن هذا الإنفاق يعد عاماً، ما دام هذا الإنفاق صادر من الدولة، اذ ان الهدف الربحي لا ينفي ان تكون الدولة قد سعت الى تحقيق اهدافها الاخرى كتحقيق زيادة في الدخل القومي او تشجيع الانتاج المحلي ومعالجة البطالة.

وبناءً على ذلك تعد نفقات عامة كل تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية بالإضافة الى النفقات التي تقوم بها مؤسساتها في المجال الاقتصادي. وعلى العكس لا تعتبر نفقات عامة تلك النفقات التي يقوم بها الافراد أو المشروعات الخاصة حتى لو كان المقصود منها تحقيق نفع عام.

ومع تطور دور الدولة الى الدولة المتدخلة ومن ثم المنتجة، لم يعد دورها مقتصرًا على تلك الوظائف الضيقة بل امتدت لتشمل النشاط الخاص كالانتاج ولاتوزيع.

اما المعيار الوظيفي فيعتمد للفرقة بين النفقة العامة والخاصة على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة، وتبعًا لهذا المعيار لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر من الدولة نفقات عامة، بل فقط تلك النفقات التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية، اما النفقات التي يقوم بها اشخاص القطاع العام في نفس الظروف التي يقوم بها الافراد بالانفاق فيها فانها تعد نفقة خاصة. وعلى العكس من ذلك تعتبر نفقة عامة تلك التي يقوم بها اشخاص القطاع الخاص والمختلط التي فوضتها الدول استخدام بعض سلطاتها، وهو ما يعني ان بعض ما يعد نفقة عامة تبعًا لهذا المعيار لا يصدر من هيئة عامة بل خاصة.

وما عزز هذا الاتجاه هو حدوث العكس ايضا، اذ بدأت بعض الهيئات الخاصة، تحت تاثير التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ممارسة نشاطات عامة لا تستهدف الربح، اضافة الى نشاطاتها الربحية، وذلك ضمن نشاط مسؤوليتها الاجتماعية.

3. الهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام:

حتى تعد المبالغ النقدية التي تنفقها الهيئات العامة بمثابة نفقات عامة لابد أن تكون الغاية منها خدمة عامة ينتج عنها تحقيق نفع عام يستفيد منه مجموع الأفراد وليس فرداً معيناً بذاته. فقيام شخص ما بانفاق مبلغ معين على شراء سلعة او خدمة هو بهدف الحصول على اشباع حاجاته الشخصية، كشرائه فرشاة لتنظيف اسنانه، و ذهابه للحلاق لتسريح شعره، مثلما يكون هدف المنتج عند قيامه بالانفاق عل شراء سلعة معينة هو الحصول على اقصى ارباح، وهذه مصالح فردية وليست عامة.

اما قيام الدولة بالانفاق على توفير السلع والخدمات او تقديم الاعانات فهو بهدف تحقيق نفع عام ورفع مستوى الرفاهية للأفراد، فالدولة عندما تدفع رواتب المعلمين فانها

تهدف الى تقديم خدمة التعليم الابتدائي والثانوي، وعندما تقدم صرف مبالغ الرعاية الاجتماعية فانها تستهدف الفقراء غير القادرين على الحصول على دخل.

إن تبرير هذا الركن يأتي من نقطتين جوهريتين:

أ. إن الدولة وهيئاتها العامة لم تنشأ أصلاً لتحقيق مصالح خاصة محدودة وإنما لخدمة الصالح العام، ففكرة نشوء الدولة قائمة على تحقيق مصالح عامة، فوفقاً لنظرية العقد الاجتماعي لجان جاك روسو مثلاً، فإن هناك عقد بين طرفين، هما الحكام والمحكومين، إذ يقوم المحكومون بالتنازل عن جزء من أموالهم وحقوقهم مقابل حماية الجزء الآخر.

ب. إن النفقات العامة التي تقوم الدولة وهيئاتها بإنفاقها الدولة يتم تمويلها أصلاً من الرسوم والضرائب التي تحصل عليها من الأفراد والمشاريع الخاصة، ومن المؤكد أن العدالة الاجتماعية لن تتحقق إلا إذا حرصت الدولة على إنفاق هذه الأموال على نحو يحقق الصالح أو النفع العام، على نفس هؤلاء الأفراد وتقديمها لهم على شكل سلع وخدمات عامة.

وبالعموم فإن هناك حاجات متفق على أن الإنفاق عليها يحقق منفعة عامة، وهي: أ. الحاجات التي تستدعي طبيعتها ومقتضيات الحياة الاجتماعية أن تقوم بها الدولة والتي لا يمكن أن تتخلى عنها، ولا تكون قد أخلت بواجباتها الأساسية وأهمها الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء، وهي ما تعرف بالحاجات التقليدية.

ب. الحاجات التي تقوم بها الدولة لتحقيق إشباع حاجة عامة للناس لأهميتها الأساسية للحياة الاقتصادية والأخلاقية، وذلك إذا كان ترك إشباع تلك الحاجات إلى الأفراد يحرم منه عامة الناس لارتفاع تكاليفها كالتعليم والمواصلات والصحة وبناء السكك الحديدية والمطارات والجسور... الخ، وهذه تسمى الحاجات المستحقة.

ج. حاجات غير مباشرة كإعانات الفقراء وتخصيص رواتب المتقاعدين والشيوخ والعجزة والأرامل واليتامى... الخ. مما يدخل ضمن تحقيق الضمان الاجتماعي، أو ما تعرف بالحاجات الاجتماعية.

ثانيا. تطور مفهوم النفقات العامة

لقد تطور مفهوم النفقة العامة مع تطور دور الدولة وتدخلها في الاقتصاد اذا اتسع نطاق الانفاق في ظل الدولة المتدخلة والاشتراكية عما كان عليه في ظل الدولة الحارسة . وفيما يلي سناقش النظرة الضيقة والنظرة الواسعة لمفهوم الانفاق العام .

1. النظرة الضيقة الى مفهوم الانفاق العام (التقليدية)

لقد اقتصر دور الدولة الحارسة على القيام بمهام توفير الأمن الداخلي والدفاع عن البلاد من الاعتداءات الخارجية وإقرار العدالة وقد ترتب على ذلك اقتصار الانفاق على تأدية هذه الوظائف. وحتى ان كان هناك إنفاق عام على بعض الخدمات فإنه في حدود ضيقة جدا وهذا لا يتعارض مع مبادئ المذهب الحر. وهكذا كان نشاط الدولة المالي حياديا وهو بذلك لا يستهدف احداث اثار اقتصادية واجتماعية.

وعلى هذا نادى المفكرون التقليديون بضرورة الاقتصاد في النفقات العامة الى ابعد الحدود وقد كان تبريرهم لذلك هو ان الانفاق الحكومي ما هو الا استهلاك غير انتاجي من ثروة المجتمع، وان الدولة تقوم بتغطية نفقاتها من خلال فرض الضرائب، وان التوسع في النفقات يعني التوسع في تحصيل المزيد من الضرائب اي تحمل افراد المجتمع لعبء ضريبي اكبر، اذ ان ذلك يؤثر على استهلاكهم ومدخراتهم حيث ان بإمكان الافراد استخدام المبلغ الذي دفع كضريبة في الحصول على سلع استهلاكية او ادخاره. وهكذا تعتبر افضل النفقات اقلها حجما.

وفي واقع الامر فإن النفقات العامة في ظل الدولة الحارسة لم تخل كليا من احداث بعض الاثار الاقتصادية والاجتماعية حتى ولو كان ذلك بصورة غير مباشرة رغم طابعها غير المنتج الامر الذي جعل الاقتصاديين التقليديين يتشددون في الحد من النفقات العامة لضمان حيادها او على الاقل لتضييق نطاق اثارها الاقتصادية والاجتماعية.

2. النظرة الواسعة الى مفهوم الانفاق العام (الحديثة)

على اثر الفشل الذي واجهه نظام السوق وما ترتب عليه من كساد عظيم اجتاحت الولايات المتحدة وبلدان اخرى للفترة (1929-1933) وجد الاقتصادي جون ماينرد كينز ان السبب في ذلك هو قصور الطلب الكلي وبين ان زيادة الانفاق الاستهلاكي الخاص وزيادة الانفاق الاستثماري الخاص غير ممكن ان لم يكن مستحيلا في هذه الحالة. وعليه لا بد للدولة ان تقوم هي نفسها بدور المستهلك والمستثمر من اجل زيادة الطلب الكلي وسد الفجوة بين العرض الكلي والطلب الكلي في حالة الركود والكساد. وبذلك اتسع نطاق او حجم الانفاق العام ليشمل الانفاق على النشاط الاستثماري بالاضافة الى الانفاق على النشاط التقليدي للدولة. فاصبحت الدولة تقوم بالانفاق على توفير الكثير من السلع والخدمات العامة والانفاق الاستثماري لانتاج سلع وخدمات خاصة. واصبح الانفاق العام للدولة لا يستهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل فحسب بل يستهدف كذلك تحقيق اكبر كسب الى المجتمع باعادة تخصيص الموارد واعادة توزيع الدخل ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي. وهذه مجتمعة تعني رفع مستوى الرفاهية للمجتمع اي ان الانفاق العام اصبح انفاقا هادفا.

3. النظرة الاشتراكية للنفقة العامة:

في معظم البلدان الاشتراكية نرى ان ملكية وسائل الانتاج هي ملكية عامة، وقد ترتب على هذا اتساع نطاق الانفاق بشكل هائل مقارنة بالدول الرأسمالية المعاصرة . حيث ان الدولة اصبحت دولة منتجة لذلك نرى ان الدولة اصبحت مسؤولة عن الانفاق على توفير السلع والخدمات العامة والانفاق على انتاج السلع والخدمات الخاصة على مستوى الاقتصاد ككل عن طريق القطاع العام . وهو القطاع المسيطر في الاقتصاد مهما اختلف تطبيقات الفكر الاشتراكي في هذه المجموعة من البلدان. كما ان على القطاع العام تحقيق مدخرات عامة تتحول الى انفاق استثماري يقود الى نمو الناتج القومي. وهكذا نرى ان الانفاق العام في الدولة الاشتراكية يستهدف تحقيق الاهداف الاقتصادية

والاجتماعية من تخصيص وتوزيع واستقرار ونمو لرفع مستوى رفاهية الافراد في المجتمع.

4. نظرة البلدان النامية للنفقة العامة:

في معظم البلدان النامية والمستقلة حديثا اصبح على عاتق الدولة مسؤولية التعجيل في عملية التنمية الاقتصادية للحاق بالعالم المتقدم، بالإضافة الى مسؤولية توفير السلع والخدمات العامة وتقديم الاعانات، وعليه تتولى الدولة تحمل مسؤولية الانفاق العام في توفير سلع وخدمات عامة ومدفوعات تحويلية والانفاق العام على انشاء البنى التحتية الضرورية لعملية التنمية كالسدود والجسور والطرق الحديثة ومحطات توليد الطاقة وغير ذلك، هذا بالإضافة الى احداث التغيرات الهيكلية في الاقتصاد. وهكذا نرى ان الانفاق في الدول النامية قد اتسع نطاقه وهو كذلك يقود الى تحقيق اهداف الاقتصاد في التخصيص الامثل للموارد والتوزيع العادل للدخل والاستقرار والنمو الاقتصادي، بل ان للانفاق الحكومي دورا استراتيجيا كبيرا ومتعظما في تحقيق هدف النمو فيما بين الاهداف الاخرى في الدولة النامية.

المبحث الثاني: صور النفقة العامة

عندما تفحص أي ميزانية عامة أو خطة إنفاقية لأي مرفق من مرافق الدولة مهما كان حجمه فإن أي من هذه الأشياء التي يتم فحصها سنجدها تتضمن صور إنفاقية رئيسة كعامل مشترك وأهم هذه الصور تتمحور حول:

اولا: الأجور والرواتب، وتدفع عادة مقابل الخدمات التي تحصل عليها الدولة من موظفيها والمتعاقدين معها والمتقاعدين منها.

ثانيا: قيم مشتريات الدولة، والتي تدفع مقابل السلع التي تشتريها الدولة بقصد اشباع حاجاتها العامة.

ثالثا: الإعانات الداخلية والخارجية، وهي مبالغ نقدية تدفعها الدولة وتكون من دون مقابل، لكنها تستهدف تقديم منح واعانات لفئات معينة بشكل نقدي او عيني.

رابعاً: اقساط وفوائد الدين العام، اذ ان الدولة حيث تقوم بالاقتراض، فان الامر يتطلب منها بعدئذ تسديد تلك القروض على شكل اقساط ديون مترتبة بذمتها اضافة الى الفوائد على تلك الديون. وسوف نتناول هذه المحاور بشيء من التفصيل
أولاً. الأجور والرواتب:

ويقصد بالأجور أو الرواتب مجموعة المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل خدمات يتم تقديمها من قبل الأفراد العاملين في الدولة أو للذين سبق لهم ان قدموها ووصلوا الى سن التقاعد وهو السن القانوني الذي يحال به المواطن والعامل الى التقاعد بعد ان خدم في الدولة والمجتمع مدة محددة.

1. القواعد العامة لتحديد رواتب واجور الموظفين:

تعد فقرة رواتب الموظفين الاعتياديين من اكثر الفقرات إستحواذاً على النفقات العامة من هذا الصنف. والموظفون هم الفئة الاجتماعية التي تشكل جسم الدولة الوظيفي، وبنفس الوقت يشكلون أغلبية المجتمع ويصفونه بصفتهم فإن كانت دخولهم جيدة كان المستوى المعاشي الاقتصادي للمجتمع جيداً لأن الدخل الجيدة تعني زيادة في الطلب فزيادة في الانتاج، لذلك الدولة يجب ان تراعي مجموعة من القواعد عند تحديد رواتب هذه الفئة، فمهما تفاوتت صور الرواتب والأجور وتعددت هناك قواعد وأسس عامة يجب مراعاتها عند تحديد الأجور والمرتبات، وهذه القواعد يراعى فيها الجوانب الاجتماعية والأخلاقية والقواسم المشتركة في هذه المعايير هي:

أ. يتعين على الدولة ان تحدد اجور ورواتب الموظفين في ذوء اعتبار مهم هو تكاليف المعيشة، بحيث يكفي الراتب صاحبه لكي يعيش حياة كريمة تضمن له البقاء وهامش من الرفاه. لذا فان مراعاة مستوى الاسعار والوضع الاقتصادي تحتل الاهمية الاولى بين الاعتبارات عن تحديد الرواتب. ولعل من الضروري الاشارة الى ضرورة تقدير الحد الأدنى للرواتب، على اساس النظر الى تكاليف المعيشة في فترة زمنية معينة، لذا يجب ان يكون النظام مرناً، ويعاد النظر فيه عبر الزمن.

ب. المستوى المعاشي الاجتماعي في البلد وفي البلدان الاخرى، اذ ان ارتفاع مستويات الرواتب في الدول الاخرى يؤدي الى انتقال الموظفين الى تلك الدول، وهو ما يشجع على هجرة العقول، وخسارة البلد لعنصر مهم هو رأس المال البشري.

ج. يجب أن يتضمن الراتب أو الأجر مسألة التمييز بين العامل الماهر وغير الماهر ونوع العمل ودرجة المخاطر فيه، فضلاً عن التمايز بالشهادة والخبرة وتصميم الراتب أو الأجر وفق معايير التمييز بين الشهادات ومستوياتها.

د. لا بد أن يضمن الراتب أو الأجر عنصر الجذب المالي للموقع الاعلى، وذلك لكي يحفز الكفاءات للوصول الى المواقع القيادية.

هـ. على الدولة حين تصمم نظام الرواتب ان تأخذ بنظر الاعتبار ايضا مستويات الرواتب في القطاع الخاص، وذلك لان هناك تنافس بين القطاعين العام والخاص على الكفاءات، وبالتالي فان القطاع الخاص يمكن ان يجذب الموظفين الحكوميين من خلال انظمة الرواتب والحوافز والمزايا العينية وانظمة التقاعد لديه.

و. يتعين ضرورة اصدار تشريع عام ينظم رواتب الموظفين والخدمة في الدولة، يوضح شروط الخدمة والترقية، ويبين تحديد نمط واحد عادل ومعروف للجميع مقبلاً.

2. رواتب المتقاعدين

يحدد المشرع المالي الراتب التقاعدي بأنه مجموع المبالغ التي تمثل مكافآت مؤجلة عن خدمات موظفي الدولة الماضية وهو راتب الموظف المستمر بعد تركه الخدمة الوظيفية لأقرب الاجلين التقاعد أو الوفاة والمدفوعة له او لعائلته وابناءه دون سن معينة.

ويختلف الراتب التقاعدي عن مكافأة الموظف، لان الاخير يتخذ شكل مبلغ محدد المقدار يدفع لمرة واحدة او على دفعات محددة، بينما يتميز الراتب التقاعدي بالانتظام والدورية حيث يدفع شهرياً للفرد او اسرته من بعده.

ويبرر حق الموظف في الحصول على راتب تقاعدي ان المنظومة القيمية للمجتمع ترى انه ليس عدلاً ان يقدم الموظف جهده وطاقته في خدمة المجتمع طوال فترة طويلة من

عمره وبعد ان يصبح عاجزاً عن تقديم هذه الخدمة لأي سبب ان يهمل دون مكافأته لذلك، وفي كل المجتمعات يتضمن الراتب التقاعدي نوعاً من الإطمئنان على المستقبل وهذا أحد أركان الاستقرار. وهناك عدة طرق لاحتساب الراتب التقاعدي معمول بها في معظم الدول واهم هذه الطرق:

أ. استقطاع مبلغ شهري من راتب الموظف واعادته الى صندوق خاص بالتقاعد كإيراد عام للدولة وعند إحالة الموظف الى التقاعد يحصل على راتبه من الدولة ويمتاز هذا الأسلوب بتخلفه وجموده وعدم مواكبته للتغيرات الحادة التي قد تحصل في المستوى المعاشي او في المستويات العامة للأسعار.

ب. يستقطع مبلغ محدد شهرياً من راتب الموظف ويوضع في حساب خاص في ميزانية الدولة او ف صندوق استثمار، ويمكن استثماره بكل طرق الاستثمار المتاحة بغية مضاعفته وعند بلوغ الموظف سن التقاعد يصرف له راتبه من هذا الصندوق ويمتاز هذا الأسلوب بعصريته ومرونته ومواكبته للتغيرات في الاسعار.

ثانياً. قيم مشتريات الدولة:

ان الصورة الثانية للنفقات العامة تشمل السلع التي تقوم بها الدولة على صورة مشتريات، وتشتمل هذه الصورة على أقيام مجموع مشتريات الدولة من أثاث وتجهيزات ومستلزمات إدارية ومكتبية وكل ما تحتاجه من مستلزمات لتنفيذ الأشغال العامة أو جزء منها وذلك لغرض اشباع الحاجات العامة.

السلطة التي تشرف على مشتريات الدولة

في هذا الصدد يجب ان يتم التمييز بين مشروعات الأشغال العامة والمشتريات الأخرى، حيث يقسم موضوع السلطة المشرفة على الشراء اما الى سلطة مركزية موحدة او سلطة لا مركزية، حيث تكون السلطة المركزية مختصة بالأشغال العامة والمباني، وذلك لان هذا يحتاج الى خبرة عالية ودراسات واسعة ومراقبة متصلة، ومن ثم يجب ان تجمع هذه المسائل في يد سلطة واحدة، ام المستلزمات الأخرى كالأثاث والقرطاسية وما الى ذلك فيمكن ان يترك امر الحصول عليها للوزارات او الهيئات المختصة او الجهات الأدنى،

اذ ان الحصول على هذه السلع لا يحتاج الى خبرة عالية، كما ان الحاجة لها تكون مستعجلة ولا تتحمل التأجيل لفترة طويلة.

طرق الحصول على مشتريات الدولة

تحتاج الدولة لغرض تلبية حاجاتها العامة الى سلع ومواد واجهزة ويطلق على هذه المشتريات اسم التوريدات، كما ان الدولة قد تعهد الى اشخاص من القطاع الخاص الى القيام ببعض الاشغال العامة، كمد انابيب الصرف الصحي او بناء الجسور والارصفة وتبليط الوارح، مقابل مبالغ نقدية متفق عليها. ولغرض حصول الدولة على مشترياتها وقيامها بتأدية الاشغال العامة فانها تلجأ الى عدة طرق للقيام بذلك، والطرق الرئيسية هي:

1. طريق الشراء المباشر (لجان المشتريات) حيث تقوم الهيئات بشراء هذه المستلزمات مباشرة من السوق دون وسيط عن طريق لجان مشتريات متخصصة. وعادة فان الدولة تلجأ لهذه الطريقة لبساطتها وعدم تعقدها وسرعة انجاز المشتريات خاصة ان هذه الطريقة يتم اللجوء لها في المشتريات دون مبالغ معينة وتلك المرتبطة بتسيير العملية الادارية داخل الهيئات والمؤسسات. وعادة ما يتم تشكيل لجان لمدة معينة ويجري تغييره دوريا من اشخاص مشهود لهم بالكفاءة والنزاهة. لكن عادة ما تستخدم هذه الطريقة للمشتريات الصغيرة ودون مبالغ معينة.

2. المناقصة: وهي اجراء تعلن الحكومة عما تريده وتدعو المقاولين والموردين بقصد اختيار افضل العروض من الناحية المالية والفنية. وهي على عدة انواع:
أ. المناقصة العامة (المفتوحة): وتجري بعد اعلان عام للجميع عن شروط المناقصة، ويفتح الباب لتقديم العطاءات فيها للجميع.

ب. المناقصة المحلية (المقيدة): وتقتصر المناقصة على الاشخاص الذين تعينهم الادارة مقدما، فلا يجري اعلان عن هذه المناقصة بل ان ترسل شروط المناقصة الى مقاولين معينين.

ضمانات المناقصة

لغرض تحقيق المناقصة الاغراض المطلوبة منها، يضع المشرع المالي مجموعة من الضمانات لها:

- ضمان الاجراءات الخاصة بالمناقصة من حيث سريتها والمنافسة الحرة بين المتقدمين، والتزام ان توضع المناقصات في ظروف مغلقة ويجري فتحها وفحصها والبت بها من قبل لجان مختصة ونزيهة.

- الزام المتقدمين للمناقصة بتقديم تأمينات معينة كنسبة من المناقصة، وذلك لضمان الجدية والتأكد من استمرارهم في التنفيذ على ان ترد هذه التأمينات بعد رسو المناقصة وبدء سير العمل.

وتتمتع المناقصة بمجموعة ايجابيات حيث تتميز بانها تستخدم للمشاريع الكبيرة وفوق مبالغ معينة، كما انها توفر مبالغ كبير للدولة لانها عادة ما تذهب الى قبول اوطأ العطاءات، وليس هناك علاقة مباشرة بين الموظف والمقاول، لذا فانه من المفترض ان تقل فيها الرشوة والمحاباة. لكن هذه الطريقة تعاني من عيوب معينة حيث انها عادة ما تستغرق وقت طويل يمتد من الاعلان عن المناقصة مروراً بلجان فتح العطاءات وانتهاء بالتنفيذ واستلام المقاول، كما ان هذه الطريقة قد تكون معرضة للتواطؤ بين الموظفين والموردين خاصة ان مبالغها مغرية للفساد، كما يمكن ان يلجا الموردين الى تقديم عطاءات باسعار منخفضة جداً ويقوموا بالتلاعب بالمواصفات والجودة ورشوة لجان الاستلام، لذا غالباً ما يشار الى عبارة ان الدولة غير ملزمة بقبول اوطأ العطاءات.

3. الممارسة (التراضي): وهي طريقة يتم فيها اتفاق الحكومة مع المقاولين، والتي تعهد بها الحكومة الى مقاول او مورد معين للقيام بعمل ما، وذلك دون المرور بمراحل الاعلان عن مضمون العمل الحكومي على شكل مناقصة. وتلجأ الحكومة الى هذا الاسلوب لاسباب وتحت ظروف معينة:

أ. قد تلتزم الدولة من احد الموردين قدرة على الاخلاص وتأدية عمله بنزاهة وكفاءة عالية ولديه سيرة عمل سابقة جيدة مع الحكومة في اعمال سابقة.

ب. يمكن ان تذهب الدولة الى هذا الاسلوب اذا كان ذلك المقاول محتكراً سواء في انتاج او استيراد السلع التي تطلبها الدولة فلا طائل بعدئذ من الذهاب الى المناقصة ما دامت الدولة ستواجه بنفس المقاول في كل مرة، خاصة ان الاقتصادات المعاصرة ورغم ادعاءها انها سوق للمنافسة بين التجار الا ان السوق غالباً ما تحكمه احتكارات الوكالات التجارية.

ج. ان الدولة يمكن ان تذهب الى طريقة التراضي وذلك اذا لم تكن ترغب بالاعلان عن مشترياتها وتريد ان تحتفظ بالسرية، كما هو الحال في توريد الاسلحة او البرامج الخاصة، او اثناء فترات الحصار التي تفرض على الدول فتقوم الدول بالاستعانة بالتجار بشكل سري من اجل تلبية احتياجاتها.

د. واخيراً يمكن ان تلجأ الدولة الى هذا الاسلوب في حالة كونها امام حاجات مستعجلة لا تحتمل الانتظار الذي تتطلبه المناقصة فتلجأ الى الممارسة.

ثالثاً. الإعانات:

الإعانات هي نفقات تدفعها الدولة الى فئات اجتماعية او هيئات عامة او خاصة داخل البلد الواحد أو خارجه، دون ان يقابل هذه المبالغ تيار من السلع والخدمات تحصل عليها الدولة.

والواقع ان الاعانات صورة حديثة من صور الانفاق العام، فلم يكن دور الدولة التقليدية يسمح لها في ظل المدرسة الحارسة، ان تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فان تقرير الاعانات يتضمن الخروج عن مبدأ الحياد المالي ودخولها حيز التوازن الاقتصادي والاجتماعي في ظل المدرسة المتدخلة.

1. الإعانات الخارجية (الدولية)

وهي مبالغ تدفعها الدولة الى دولة أخرى وعادةً ما تدفعها الدولة التي تملك فائض وعادةً ما يكون بواعث هذه الإعانات سياسياً أكثر منه اقتصادياً او اجتماعياً وبحكم مجموعة

قواعد سياسية كدرجة العلاقة بين البلدين او الروابط القومية او الدينية او العرقية او التأثير على موقف هذه الدولة او تلك وأحياناً العلاقات الإنسانية او الجوار... الخ. وايضا فان الدول تقدم منح ومساعدات في الحالات الانسانية والطائرة، كالفيضانات والزلازل والنزوح، وقد تكون هذه الاعانات نقدية وقد تأخذ شكل عينا كالملابس والادوية، ويستخدم عادة المجتمع المدني باعتباره ذراع الحكومة المساعدة في اصال تلك المساعدات. كما ان هذه الاعانات تتلائم والاقتصادات المعاصرة التي دعت الى فتح الاسواق وتوسع العلاقات الدولية.

2. الإعانات الداخلية:

هي مبالغ تدفعها الدولة داخلياً وتتفقها في موازنتها العامة وتختلف من حيث أغراضها ويمكن ان تميز منها ما يلي:

أ. الإعانات الإدارية: العامة وتشمل الاموال المدفوعة من السلطة المركزية الى الهيئات العامة والهيئات المحلية، وتدفع لهذه للوحدات الإدارية للقيام بواجباتها، او بقصد تغطية جزء من تكاليف تلك الهيئات نتيجة مواجهة تلك الجهات عجز في موازنتها، ومن امثلة تلك الاعانات: الاعانات المقررة للجامعات، والمراكز القومية للأمراض والبحوث، ودور الكتب ومجمعات اللغة.

ب. الإعانات الاقتصادية: وهي إعانات تدفعها الدولة بهدف تحقيق منافع اقتصادية مثل دعم المشروعات الحديثة من اجل زيادة قدرتها على المنافسة في السوق المحلية ودفع إعانات للمصدرين لتمكينهم من الصمود في منافسة السلع الخارجية ، كما قد تتدخل الدولة احيانا بالدعم من خلال الزام المنتجين على البيع بأسعار معينة او ان تقوم هي بشراء المحاصيل الزراعية بأسعار مدعومة، على ان تقوم الدولة بتغطية الفرق بين السعيرين، لغرض استمرار المنتجين في الانتاج. وقد تقدم لهم اعانات كسلع بأسعار مدعومة كالاسمدة والبذور والحاصدات والمبيدات وانظمة الري الحديثة.

ج. الإعانات الاجتماعية: وهي إعانات تقدم اما الى الافراد او الى المؤسسات المهمة بالقضايا الاجتماعية، وتتمثل الاعانات المقدمة الى الافراد بما تقدمه الحكومة من مبالغ للمواطنين ضد البطالة (اعانات البطالة)، وتكون عادة اعانات جزئية ومؤقتة تستمر بين فترة انقطاع الفرد عن العمل واجاده لعمل اخر. اما الاعانات المقدمة للمؤسسات الاجتماعية فتشمل دور الأيتام ودور كبار العمر والسجون والهيئات الخيرية، وغيرها، ويدخل بضمنها الاعانات في اوقات النزوح والكوارث والطوارئ، وهذه الاعانات تقدم الى تلك الهيئات لانها تقوم باداء خدمات كثيرة لجزء من افراد المجتمع فترفع عن كاهل الدولة بعض الاعباء.

د. الإعانات السياسية: وهي نوع حديث من الاعانات يقدم الى المؤسسات الديمقراطية والمنظمات الطلابية والنسائية والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني المعنية بالقضايا السياسية، وتنشط هذه الاعانات في الدول الانتقالية، والمتحولة الى الديمقراطيات والمؤمنة بحقوق الانسان، حيث تسعة الدول الى ارساء قواعد الديمقراطية وترسيخ مؤسساتها لذا تقدم اعانات من اجل تقديم برامج ثقافية وتوعية وغيرها.

المبحث الثالث: تقسيمات (هيكل) النفقات العامة

لقد اقتصرت النفقات العامة في زمن الدولة الحارسة على الامن والدفاع والقضاء، ، وهذه الانواع هي التي تمثل هيكل او التقسيم الرئيسي للنفقات العامة، وان تمويل هذه النفقات يقتصر على الايرادات العادية المتمثلة بالضرائب والرسوم، والنفقات العامة في ظل هذه الدولة لم تكن لها اهداف اقتصادية واجتماعية، بل كانت تهدف الى حماية النظام الذي يعمل بشكل حر وفق الية السوق.

ولكن على اثر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وذلك لمعالجة اختلال الدورات الاقتصادية وتحقيق التنمية واعادة التوازن الاجتماعي، اتسعت تبعا لذلك النفقات العامة وتعددت انواعها واهدافها تبعا لهذا التطور في دور الدولة، ومن ثم ازدادت تأثيراتها على مجمل المتغيرات الاقتصادية، فلم تعد النفقات العامة مقتصرة على تأدية

الوظائف التقليدية بل تعدتها الى مجموعة واسعة من الاهداف، وهكذا نرى اهمية تطور تقسيمات النفقات العامة مما يدعو الى البحث في هذه التقسيمات ومعايير التمييز بينها ومناقشة اهميتها، كما تتطلب الامر البحث في تلك التقسيمات التي يسهل تصنيفها ومناقشتها وقرارها من قبل السلطة التشريعية، كما تساعد الحكومة على الوقوف على تنفيذها ورقابتها، كما تسهل على الباحث مهمة تحليل النشاط المالي وتأثيراته، كما تم تبرير استخدام الايرادات غير العادية كوسيلة لتمويل النفقات العامة. فضلا عن سهولة اعادة تخصيص النفقات العامة بشكل اكثر كفاءة مما يزيد من رفاة المجتمع.

وتختلف تقسيمات النفقات العامة عادةً، في ميزانيات الدول باختلاف مبادئها الاقتصادية والسياسية وقواعدها المالية والإدارية، أي انه لا يوجد تقسيم محدد معمول به في معظم الدول الا ان علماء المالية العامة قد قسموا هذه النفقات الى التقسيمات الرئيسة التالية:

أولاً. التقسيم الاداري للنفقات العامة

ثانياً. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

ثالثاً. التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

رابعاً. تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها.

خامساً. تقسيم النفقات حسب نطاق سريانها.

سادساً. تقسيم النفقات العامة في الموازنة العامة في العراق

وفيما يلي تفاصيل لكل تقسيم من هذه التقسيمات.

أولاً. التقسيم الاداري للنفقات العامة:

تقسم النفقات العامة تبعاً للوحدات الادارية التي تباشر النشاط الحكومي، وهو من اقدم التقسيمات نظراً لسهولة وبساطته، اذ انه يعتمد على نفس تقسيم الهيكل الاداري للدولة، فكما ان الحكومة تنقسم الى ادارة مركزية (رئاسات وادارات عامة) ثم تتفرع الى وزارات ومديريات واقسام، يستخدم تقسيم النفقات العامة نفس هذا التقسيم وذلك وفقاً لهذه التسميات الادارية.

ومن فوائد هذا التقسيم انه يحقق مزايا للسلطة التشريعية، عند مناقشة الموازنة وذلك لمعرفة تخصيصات كل جهة، كما يمكن معرفة الجهات التي منحت صلاحيات الصرف والتنفيذ، وبالتالي يسهل عملية الرقابة عليها. كما ان له فوائد للسلطة التنفيذية، فالتحضير لمشروع الموازنة يبدأ من الادارات الحكومية، فهي اقدر من غيرها على معرفة احتياجاتها مما يساعد في وضع تقديرات واقعية للانفاق العام.

اما عيوب هذا التقسيم فانه يعد قديم ولا يتلائم مع التطورات التي حدثت في تقسيمات النفقات العامة، اذ ان هذا التقسيم كان مقبول حين كان حجم الانفاق العام مقبولا ومن ثم هيكّل النفقات محددا، لكن مع تزايد تدخل الدولة وتعدد وظائفها اصبح هذا التقسيم قاصرا.

ثانيا. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

وفقا لهذا التقسيم يجري التعامل مع النفقات العامة وفقا للوظائف الرئيسة التي تقوم بها الدولة، وذلك وفق مجموعات ترمي كل مجموعة الى تحقيق هدف او وظيفة معينة، وقد يسمى ايضا تقسيم النفقة تبعا لاغراضها، حيث تقسم الى الاتي:

1. النفقات الادارية: هي النفقات المخصصة لغرض تسيير المنشآت الادارية ومؤسساتها وتطوير الجهاز الاداري، حيث ان الانفاق على التدريب والتطوير ومواكبة التطور الاداري الحاصل في الدول المتقدمة يجعل من اجهزة الدولة قادرة على اداء وظائفها بشكل امثل

2. النفقات الاقتصادية: وهي النفقات الصادرة من اجل تحقيق اهداف اقتصادية، كتوفير السلع العامة، ونفقات الاستثمار العام، والنفقات بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاستقرار الاقتصادي، وكذلك اعانات دعم الانتاج والاسعار واعانات التصدير.

3. النفقات الاجتماعية: هي المبالغ التي تنفق على توفير الخدمات التعليمية والصحية والترفيهية وتحقيق العدالة الاجتماعية، بالاضافة الى المدفوعات التحويلية التي تمنح

عادة الى بعض الافراد او الفئات الاجتماعية، كاعانة ذوي الدخل المنخفض واعانة البطالة واعانة السلع الاساسية.

4. النفقات المالية: وهي النفقات المخصصة لاغراض تسديد اقساط الديون المترتبة على الدولة اضافة الى الفوائد المترتبة عليها، سواء الداخلية ام الخارجية.

5. النفقات العسكرية (الامنية): هي النفقات المخصصة للدفاع عن الوطن وحمايته من الاعتداءات الخارجية، اضافة الى الانفاق على قوات الامن الداخلية، وتتضمن جميع النفقات على بناء القوات العسكرية والاسلحة والمعدات، والرواتب.

وهذا التقسيم يسهل عملية تتابع تطور الانفاق العام على الوظائف المختلفة، وهو يساعد على معرفة اهمية الوظائف لدى الدولة وتطورها بين فترة واخرى وبصفة خاصة عندما يتم ترتيب الميزانيات في صورة برامج واسعة وبفضل هذا التقسيم يمكن قياس التغيير في طبيعة البرامج الحكومية وتوزيع الانشطة بين مختلف البرامج وهو ما يفيد في معرفة التغير في اتجاهات القطاع العام، كما انه يسهل اجراء المقارنات بين وظائف الدولة ومثيلاتها من الدول الاخرى، ويمكن من خلال هذا التقسيم نشر بيانات الموازنة واعلانها بطريقة بسيطة يسهل على المواطن العادي فهمها، مما يتيح اعلانها بطريقة مختصرة وبذلك تتوفر للمواطنين معلومات عن النشاط الحكومي بصورة اجمالية سهلة الفهم .

ثالثا. التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

وفقا لهذا التصنيف تقسم النفقات العامة الى تتبع الاثار الاقتصادية للنفقات العامة، سواء على مساهمتها في زيادة الدخل والثروة القوميتين، ووفقا لذلك تقسم النفقات العامة الى:

1. النفقات الرأسمالية (الإنتاجية) والنفقات الجارية (الإستهلاكية)

وتبعا لذلك فان النفقات الرأسمالية Capital Expenditure هي النفقات العامة التي تساهم في تكوين رأس المال القومي، كالانفاق على الحصول على الآلات والمعدات والابنية والانشاءات، كانشاء السدود ومشاريع الطاقة والمشاريع الصناعية، ومن ثم فانه

يساهم في زيادة تكوين راس المال الثابت ومن ثم نمو الناتج القومي. اما النفقات الجارية Current Expenditure فهي التي تتكرر في الموازنة لغرض تسيير الاجهزة الادارية للدولة، ومن امثلتها نفقات الرواتب والاجور اللازمة للحصول على سلع وخدمات عامة، وسداد فوائد الدين العام على انواعها سواء الداخلية ام الخارجية، والاعانات والمدفوعات التحويلية سواء اكانت تهدف الى تقديم دعم مباشر ام غير مباشر.

ويتميز هذا التقسيم بسهولة التقدير ودقته، ام الانتقادات الموجهة له، فانه عادة ما يضم كلا من النوعين من النفقات الحقيقية وغير الحقيقية، كما ان النفقات الجارية تحتوي في نفس الوقت على نفقات ادارية واقتصادية وغيرها...

اما تمويل هذا التقسيم، فيكون من الايرادات العادية وغير العادية، اذ يجري تمويل الانفاق الجاري عادة من الايرادات العادية كالضرائب والرسوم، بينما يجري تمويل النفقات الرأسمالية بالاعتماد على القروض العامة والاصدار النقدي الجديد والمساعدات. كما ويشار الى ان النفقات الإنتاجية هي النفقات التي تدر دخلاً أي يأتي من وراء إنفاقها مردوداً أو إيراداً حالياً مثل محطات توليد الكهرباء والسكك الحديدية. أما النفقة الإستهلاكية فهي النفقات التي لا تدر دخلاً أي لا يأتي من وراء إنفاقها مردوداً أو إيراداً مثل إقامة المتنزهات والنفقات الحربية.

ولقد وجهت إنتقادات عديدة لهذا التقسيم وكلها تتمحور حول اختلاف مفهوم المردود المتأتي من المنفعة والنظرة الى هذا المردود من دولة الى أخرى فقد تكون الكهرباء مجاناً في دولة والدخول للمتنزهات مقابل عوائد في أخرى.

2. النفقات الحقيقية والنفقات غير الحقيقية (التحويلية):

وفقا لهذا التصنيف تقسم النفقات العامة وفقا لعنصر المقابل الذي تحقق من انتاج السلع والخدمات، اذ ان النفقات الحقيقية Real Expenditure وهي المبالغ التي تنفق مقابل الحصول على سلع أو خدمات مقابلها ومن امثلتها المبالغ النقدية التي تدفعها

الدولة الى موظفيها على شكل اجور ومرتببات مقابل حصولها على خدمات منهم، او المبالغ على الاشغال العامة والتوريدات التي تقابلها سلع ومشروعات تحصل عليها الدولة، وهذه النفقات تؤثر على زيادة الدخل القومي بشكل مباشر من خلال السلع والخدمات العامة التي تنتجها، وبشكل غير مباشر من خلال مضاعف الانفاق عن طريق زيادة الطلب الكلي. اما النفقة التحويلية Transfer Expenditure او الناقلة أو غير الحقيقية فهي النفقة التي تنفق ولا يقابلها سلع أو خدمات مثل الإعانات سواء اكانت اجتماعية ام اقتصادية، وهنا تتمثل الدولة بالوسيط في تحويل للقوة الشرائية من فئة او يد الى فئة اخرى من فئات المجتمع، بحيث لا يترتب عليها حصول الدولة على اي سلع او خدمات، ورغم ذلك فانها تمثل اضافة الى تيار الدخل وترفع من مستوى الطلب الكلي.

أ. معايير التمييز بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

وللتمييز بين هذين النوعين من النفقات فان هناك ثلاثة معايير رئيسية هي

1. معيار المقابل المباشر.

حيث تستلزم هذا المعيار للتمييز بين النفقات الحقيقية والنفقة التحويلية الاخذ بفكرة المقابل المباشر، ذلك ان النفقات الحقيقية تتطلب مقابلا مباشرا يتمثل في السلع والخدمات التي تحصل عليها الدولة كوسيلة لاشباع الحاجات العامة، حيث تتطوي نفقات الدولة على المرتببات حصولها على خدماتهم بالمقابل، وايضا انفاق الدولة على تبليط الشوارع وانارة الجسور. اما النفقات التحويلية فانها تتم من دون مقابل كالاغانات التي تقدم الى العاطلين عن العمل.

2. معيار الاستخدام المباشر للقوة الشرائية

ويعتمد هذا المعيار على الشخص الذي يقوم باستخدام او استهلاك الموارد الاقتصادية (السلع والخدمات العامة)، فاذا نتج عن النفقة العامة استخدام الدولة بصورة مباشرة للسلع والخدمات كانت النفقة العامة حقيقية، كأن تشتري الدولة سيارات واثاث لوحداتها،

فالدولة هنا هي التي استفادت من السلع التي اشترتها وكذلك عندما تدفع الدولة رواتب اجور للعاملين لديها تكون قد استفادت من الخدمات التي يقدمها لها هؤلاء الموظفين. اما اذا لم تؤدي النفقة الى استخدام الدولة للسلع والخدمات العامة، وكان الاستهلاك المباشر لها من قبل الافراد كانت النفقة العامة تحويلية، ومثالها اعانات العجز والشيخوخة والبطالة، فالدولة هنا لم تحصل على سلع وخدمات من هؤلاء الذين استفادوا من النفقة بصورة مباشرة وانما استفادت بصورة غير مباشرة، لانها حافظت على كيان المجتمع بشكل عام وذلك بالقضاء على الفقر والمرض والبطالة... الخ.

3. معيار الزيادة في الدخل القومي

فاذا انفقت الحكومة نفقات معينة للقيام بمشاريع صناعية او زراعية اعتبرت هذه النفقة حقيقية لانها تضيف انتاجا جديدا الى الناتج القومي والدخل القومي، اما اذا انفقت الحكومة اعانات للعاطلين عن العمل مثلا اعتبرت هذه النفقات تحويلية لانها لم تضيف شيئا الى الانتاج القومي، بصورة مباشرة بل عملت على اعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع وذلك باخذ مبلغ معين من دافعي الضرائب لتقديمها كمعونة لعاطل عن العمل مثلا

ب. انواع النفقات التحويلية (غير الحقيقية)

1. النفقات التحويلية الاجتماعية: وتسمى النفقات الاجتماعية والهدف الاساسي منها هو تحقيق نوع من التوازن الاجتماعي بين فئات المجتمع، حيث ترمي الاعانات الاجتماعية الى تحسين المستوى المعاشي لبعض فئات المجتمع عن طريق رفع مستوى معيشتهم، حيث يتم اعادة توزيع الدخل والثروات لصالح الفئات الفقيرة وغير القادرة على الحصول على دخل، ومن امثلتها الاعانات المقدمة للعجزة، وكبار السن واسرى الحرب واعانات البطالة وتعويضات غلاء الاسعار.

2. النفقات التحويلية الاقتصادية: وتسمى الاعانات الاقتصادية والهدف الرئيس منها هو تحقيق توازن في الاقتصاد عن طريق توجيه الموارد الاقتصادية نحو افضل استخدامات

الموارد للمجتمع. فعن طريق هذه الاعانات تتم زيادة الانتاج من خلال تخفيض تكاليف الانتاج ورفع معدلات الربح، ومن امثلتها اعانات تخفيض الاسعار، واعانات الانتاج الزراعي، وتشجيع الصادرات.

3. النفقات التحويلية المالية: وهي تلك النفقات التي تتعلق بطبيعة النشاط المالي للحكومة ذاته، وما ينطوي عليه من عملية اقتراض، ومن ثم الحاجة الى الايفاء بالتزاماتها فيما بعد، والمتمثلة بتسديد اقساط الديون اضافة الى الفوائد المترتبة عليها الى حملة سندات الدين العام، وذلك دون ان تحصل الدولة على السلع والخدمات مقابل ذلك الانفاق.

ومع ذلك فلا بد من الاشارة الى ان البعض يتفق مع هذا الرأي الذي يقول ان دفع اقساط الدين العام وفوائده تعد من النفقات التحويلية، باعتبارها غير انتاجية ولا تمارس تأثيرا على زيادة الانتاج، تماشيا مع ما ذهب اليه الفكر التقليدي، الا ان فريق اخر يرى ان هذه القروض لو استخدمت في مجالات انتاجية، اي تلك التي تستخدم في تمويل الاستثمار وزيادة الانتاج القومي، فان تسديد اعباءها ستعد انفاقا انتاجيا عندئذ.

رابعا. تقسيم النفقات العامة من حيث دوريتها:

تنقسم النفقة العامة من حيث دوريتها وانتظامها الى صنفين رئيسيين هما النفقات العادية والنفقات غير العادية. فلم تعد حصيلة الضرائب والرسوم وايرادات الدولة من ممتلكاتها، قادرة على مواجهة النفقات العامة اللازمة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، خاصة بعد افول الفكر التقليدي، وانتشار الازمات الاقتصادية والحروب، لذا كان لا بد من البحث عن مصادر اخرى استثنائية لتمويل الانفاق العام. وقد تمثلت هذه الموارد باللجوء الى الاصدار النقدي الجديد والاقتراض، من هنا يمكن تعريف النفقة العادية على انها تلك النفقة التي تتصف بالدورية والانتظام وتكرر من سنة الى اخرى ويتم تمويلها من الإيرادات الاعتيادية للدولة، ومن امثلة هذه النفقات الأجور والمرتبات ونفقات صيانة المباني والنفقات الإدارية... الخ.

اما النفقة غير العادية فتعرف على تلك النفقة التي لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة وهي تحدث في فترات غير منتظمة ومتباعدة وتمول بالإيرادات غير العادية، مثل إنشاء المطارات والجسور والمشاريع الإستراتيجية وايضا النفقات في اوقات الحروب والكوارث. والمقصود بالإيرادات العادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة نتيجة ممارسة سلطتها السيادية ووتصف بانها منتظمة، اما الإيرادات غير الاعتيادية فهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بشكل عرضي او استثنائي، بان تلجأ لتمويل نفقاتها أما سحب جزء من احتياطاتها النقدية الاستراتيجية أو أن تلجأ الى الدين العام الداخلي بواسطة إصدار السندات او ان تلجأ الى الدين الخارجي.

وقد استهدف التقليدون من هذا التصنيف تضيق نطاق اللجوء الى الإيرادات الاستثنائية لمواجهة نفقاتها، لاعتقادهم ان هذا الانفاق استهلاكي، وان الالتجاء الى القروض يجب ان يكون مقتصرًا على تمويل استثمارات منتجة، لذا فان هذا التمييز فقد اهميته مع سعي الدولة للتدخل وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وزيادة الاعتماد على القروض لتمويل عجز موازنتها.

ويفيد هذا التقسيم في انه يساعد على تقدير جزء من النفقات تقديرا أقرب إلى الصحة، وهو الجزء المتعلق بالنفقات العادية، لأنها تتكرر ومن ثم يسهل تحديد الضرائب اللازمة لتمويلها. كما انه يوفر وقت مناقشة البند الخاص بالنفقات العادية المتكررة في البرلمان عند اعتماد الميزانية، بخلاف النفقات غير العادية، وخاصة المتعلقة بالمشروعات الكبيرة أو المستمرة لأكثر من سنة، والتي تتطلب إنشاء ميزانية غير عادية منفصلة عن ميزانية الدولة، وتحتاج وقتًا أطول لمناقشتها، وتدبير الموارد اللازمة لتمويلها.

أ. معايير التمييز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية

قد استند الفكر المالي للفرقة بين النفقات العادية وغير العادية الى عدة معايير هي:

1. معيار الانتظام والدورية: ووفقا لهذا المعيار تكون النفقة عادية اذا تكررت بانتظام في الموازنة العامة، ولا يهم بعدئذ ان تتكرر النفقة بنفس القدر في الموازنات المتتالية،

ولكن المهم ان تتكرر من حيث النوع سنويا. ومثال ذلك الاجور والرواتب. اما النفقة غير العادية فهي التي لا تتكرر بانتظام في الموازنة لكنها تتم لمواجهة حاجة طارئة مثل نفقات الحروب وازالة اثار الزلازل والكوارث، وانشاء السدود واقامة مشاريع الصرف الصحي...

والواقع ان هذا المعيار تحكيمي، اذ ترتبط فكرة الانتظام بطول مدة اعداد الموازنة، فقد لا تتسم نفقة ما بالدورية اذا كانت مدة الموازنة سنة، ولكن هذه النفقة ستكون منتظمة اذا امتدت مدة الموازنة الى ثلاث سنوات او خمس، كما هو الحال في موازنة البرامج.

2. معيار المدة التي تمتد لها اثار النفقة العامة: ووفقا لهذا المعيار تكون النفقة عادية اذا انتهت اثارها خلال المدة التي تعد عنها الموازنة العامة، وهي سنة واحدة. مثل الرواتب وفوائد الدين العام. وتكون هذه النفقة غير عادية اذا تعدت اثارها هذه المدة، ومثال ذلك المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية كالجسور والسدود ونفقات الحرب... فرغم ان هذه النفقات قد تتم في سنة مالية معينة وتتوقف في السنة الا انها تولد اثارا تتعدى السنة، وتتم مواجهة اثارها لعدة سنوات. الا ان هذه التفرقة تجد اهميتها في تبرير ما تتحمله الاجيال القادمة من تحمل الابعاء المالية لاجيال التي سبقتها، ومثالها القروض، اذ تمتد اثارها الى سنوات لاحقة بتخصيص مبالغ نقدية في الموازنات للسنوات اللاحقة.

3. معيار انتاجية النفقة العامة: وفقا لهذا المعيار تكون النفقة عادية حين لا تؤدي الى زيادة الانتاج القوي بشكل مباشر، ومثال ذلك التأمينات الاجتماعية واعانات البطالة، وتكون النفقة غير عادية اذا ولدت زيادة مباشرة في الناتج القومي، مثل نفقات اقامة البنية التحتية.

ويشار ايضا ان معيار التمييز هنا يستند الى ربحية النفقة، فالنفقات العادية هي التي لا تولد دخلا، في حين ان النفقات غير العادية هي التي تدر دخلا. وهكذا فان الفقه المالي التقليدي راي ان الالتجاء الى القرض ممكنا كمصدر غير عادي من مصادر تمويل النشاط الاقتصادي في حالة استخدامه في تغطية نفقات عامة مدرة للدخل. ولكن

بسبب تطور دور الدولة انتصرت فكرة الخدمات العامة المجانية على فكرة الربح التي كانت سائدة، ومن ثم الركون الى معيار الانتاجية وليس الربحية.

خامسا. تقسيم النفقات حسب نطاق سريانها:

وبموجب هذا التقسيم فإن النفقات العامة تصنف حسب معيار الجهة التي تباشر النفقة او الجهة التي تشرف او تنفذ النفقة، وذلك دون النظر لما تقوم به من نشاطات او وظائف. وبذلك تكون أما نفقات مركزية أو نفقات محلية وذلك حسب التقسيم الإداري للدولة. وتعتمد اهمية هذا التقسيم على درجة اللامركزية في الادارة العامة.

1. تعريف النفقات المركزية والنفقات المحلية: يمكن تعريف النفقات وفق هذا التقسيم كما يلي:

أ. النفقات المركزية: وهي مجموع النفقات التي يوجد لها تخصيص في الموازنة العامة وتقوم بها الحكومة المركزية ويتم انفاقها الى عموم أفراد المجتمع في الدولة ككل مثل نفقات القضاء والتعليم والبحث العلمي والدفاع والخارجية والعلاقات الدولية.

ب. النفقات المحلية: وهي مجموع النفقات التي تقوم بها الإدارات أو الهيئات ومجالس الحكم المحلية والولايات والاقاليم، ويوضع لها تخصيص في الموازنات الخاصة لتلك الجهات، ويتوجه نفعها نحو جهة محلية أو إقليمية، كما هي الحال في مشروع تحلية مياه الشرب في الجنوب أو النفقات الموجهة الى مناطق الحكم الذاتي. ويمكن ايضا ان تقوم الحكومات المحلية بادارة المرافق التي تحتاج ادارتها الى رقابة مباشرة وسريعة ومستمرة، وهذا لا يمنع ان تتولى الحكومة المركزية الاشراف على المرافق الحيوية التي تديرها الحكومات المحلية مثل التعليم والصحة...

وهذا التقسيم ييسر للباحثين دراسة ابعاد العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، وبيان تمتع الاخيرة بالاستقلال، فضلا عن فان هذا التقسيم ييسر مهمة الرقابة على السلطات المحلية.

2. معايير التمييز بين النفقات المركزية والنفقات المحلية

للتمييز بين النفقات المركزية والنفقات المحلية هناك ثلاثة معايير يمكن الاعتماد عليها وهي:

أ. معيار المستفيد من النفقة: تعتبر النفقة العامة مركزية، إذا كانت موجهة لصالح مجتمع الدولة بكامله، مثل نفقات الأمن والدفاع والبحوث العلمية والتمثيل الدبلوماسي... الخ، في حين تكون النفقة محلية إذا كانت النفقة العامة موجهة لصالح سكان إقليم معين أو منطقة معينة داخل الدولة، مثل نفقات إيصال الكهرباء والماء والهاتف ومكافحة الحرائق... الخ.

ويؤخذ على هذا المعيار أن النفقات العامة المركزية يعود نفعها إلى كل إقليم من أقاليم الدولة، كما أن النفقات العامة المحلية يعود نفعها على جميع المواطنين في المجتمع، فاقامة طريق عام يربط اجزاء محافظة واحدة وان افاد تلك المحافظة بالذات الا انه يفيد الاقتصاد القومي بمجموعه.

ب. معيار من يتحمل عبء النفقة العامة: تعتبر النفقة العامة مركزية، إذا تحمل المجتمع عبئها عن طريق الموازنة العامة للدولة، وتكون النفقة العامة محلية إن تحمل عبئها مجتمع الإقليم عن طريق الموازنة المحلية للإقليم.

وتم توجيه انتقادات عديدة لهذا المعيار؛ لأن كثيرا من النفقات المحلية على التعليم والصحة تمول بإعانات من الموازنة العامة للدولة، ولهذا فإن عبء النفقات المحلية يقع على عاتق المجتمع بكامله، وليس على مجتمع الإقليم.

ج. معيار الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة: يرى بعض الاقتصاديين أن خير معيار، هو النظر إلى الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة. ومن ثم فإن النفقة العامة تكون مركزية إن وردت في الموازنة العامة، وتكون النفقة العامة محلية إذا وردت في موازنة الإقليم، بغض النظر عن المستفيد منها، ومن يتحمل عبئها.

سادسا. تقسيم النفقات العامة في الموازنة العامة في العراق

عند تتبع الموازنة في العراق في سنوات ما بعد 2003 نجد انها احتوت على اكثر من تقسيم وكل من هذه التقسيمات يخدم غرضا معيناً يختلف عن الغرض الآخر، وعليه فقد قسمت النفقات العامة في العراق وفقاً للتصنيفات الآتية:

1. تقسيم النفقات العامة في العراق من حيث اثارها

يقسم المشرع العراقي النفقات العامة تبعا للاثار التي تحدثها في الاقتصاد، ووفقا لذلك تقسم الى نفقات تشغيلية (جارية) ونفقات استثمارية، وكما موضح في الجدول ادناه:

الجدول (1) تقسيم النفقات العامة من حيث اثارها في العراق

الباب	القسم	الوزارة	النفقات التشغيلية	النفقات الاستثمارية
1		مجلس النواب	848287071	883657905
2		رئاسة الجمهورية	73484480	
3		مجلس الوزراء	559100583	234987125

المصدر: الجدول من اعداد المؤلفين، بالاعتماد على بيانات وزارة المالية، دائرة الاحصاء والابحاث.

2. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة في العراق:

وهو تقسيم يظهر نفقات الموازنة على اساس وظائف الدولة، وقد افرد المشرع العراقي في الموازنة العامة جدولا خاصا بنوع معين من النفقات خصصها لوظائف معينة، وسماها بالنفقات الحاكمة.

ومن هذا التقسيم يظهر لنا تقسيم اخر يتعلق بتقسيم النفقات حسب نطاق سريانها، حيث يمكن ان نلاحظ منه حصة النفقات التي تتعلق بالحكومة الاتحادية واقليم كردستان منها.

الجدول (2) التقسيم الوظيفي، والتقسيم حسب نطاق السريان في العراق

التسلسل	نوع النفقة	الاعتمادات	حصة اقليم
---------	------------	------------	-----------

كورديستان	المخصصة		
825111	5510021	البطاقة التموينية	
100879	652901	نفقات استيراد الطاقة الكهربائية	
5678	267099	نفقات دعاوى حل نزاعات الملكية	

المصدر: الجدول من اعداد المؤلفين، بالاعتماد على بيانات وزارة المالية، دائرة الاحصاء والابحاث.

3. تقسيم النفقات العامة تبعا للجهة المختصة بالصرف:

احد التقسيمات الاخرى المهمة للنفقات العامة في العراق يذهب الى السلطة التي لها صلاحية الصرف، فالسلطات مقسمة الى وحدات رئيسية يطلق على كل وحدة منها اسم باب، ويعني الباب بشكل اساس سلطة عامة (مجلس النواب، مجلس الوزراء، وزارة، مجلس القضاء...) وقد استخدم المشرع لذلك ترميزا رقميا بشكل موحد ومستقل لكل نوع من هذه الانواع.

وقد قام المشرع بعد ذلك بتقسيم هذه الابواب الى اقسام، ويمثل القسم الجهة التي تختص بالصرف ضمن كل باب، وذلك حسب الدوائر والوحدات الفرعية التي ترتبط بهذه السلطات. ومن الجدول ادناه يمكن ان نلاحظ هذا التقسيم في العراق

جدول (3) تقسيم النفقات تبعا للجهة المختصة بالصرف في العراق

الابواب	الاقسام	السلطات
1		مجلس النواب
1	2	الهيئة الوطنية للمسائلة والعدالة
1	3	هيئة دعاوى حل نزاعات الملكية
1	4	مكتب المفتش العام لهيئة دعاوى حل نزاعات الملكية
1	5	ديوان الرقابة المالية

1	6	هيئة النزاهة العامة
2		رئاسة الجمهورية
3		مجلس الوزراء
3	1	امانة مجلس الوزراء
3	2	مجلس الامن الوطني

المصدر: الجدول من اعداد المؤلفين، بالاعتماد على بيانات وزارة المالية، دائرة الاحصاء والابحاث.

4. تقسيم النفقات الى عادية وسيادية.

قسم المشرع العراقي ايضا، النفقات العامة الى نوعين هما النفقات السيادية والنفقات العادية، والاصل في هذا التقسيم ان القسم الاول ينصرف الى تلك النفقات التي لا تستقطع منها حصة اقليم كوردستان، وانما يتم استقطاع حصة الاقليم والبالغة 17% من مجموع النفقات العادية (التشغيلية والاستثمارية) وبعد استبعاد النفقات السيادية. لقد حدد المشرع النفقات السيادية على سبيل المثال لا الحصر بنفقات مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ووزارة الدفاع والداخلية...، اما ما عداها فتعد نفقات عادية.

الجدول (4) تقسيمات النفقات في العراق الى عادية وسيادية

السنوات	النفقات العامة العادية (1)	النفقات التشغيلية (2)	نسبة (2:1)	النفقات الاستثمارية	نسبة (3:1)
2009	11245	7900	70.3%	3345	29.7%
2010	13555	9447	69.7%	4108	30.3%
2011	19309	13009	67.4%	6300	32.6%

المصدر: الجدول من اعداد المؤلفين، بالاعتماد على بيانات وزارة المالية، دائرة الاحصاء والابحاث.

المبحث الرابع: قواعد النفقة العامة وحدودها

اولا. قواعد النفقة العامة:

بالاستناد الى النظرة الحديثة لمفهوم الانفاق العام يجب ان يخضع الانفاق الحكومي في مختلف اوجهه الى مبادئ او قواعد لا بد من مراعاتها من اجل ان يؤدي الى زيادة في مستوى ورفاهية المجتمع، وقد قسم الكتاب والباحثين في المالية العامة هذه القواعد الى الاتي:

1. قاعدة المنفعة:

لأن المنطق يحتم أن توجيه النفقة يجب ان يتم وفق معيار مقدار النفع العام الذي سيحققه الإنفاق لأن أصل الإنفاق هو من الإيرادات العامة والتي استقطعت من عموم المجتمع ومنطق العدالة يشترط أن تتفق في إطار أكبر نفع ممكن . والجدير بالذكر هنا هو ان النفقة العامة لاتعتمد مباشرة على الإنتاجية الحدية والدخل العائد منها بل هي أوسع وتتوقف على مايمكن أن تدره الأموال من منفعة فالإنفاق على التعليم والصحة منفعة شأنها شأن المنافع الإنتاجية الاقتصادية والجدير بالملاحظة هنا أن معيار مبدأ سلم الأولويات في النفقات من شأنه أن يعظم من المنافع.

المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها يجب ان تفهم على نحو مختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عن الافراد، اي ان فكرة المنفعة بالنسبة لانفاق الدولة لا تقتصر على الانتاجية الحدية والدخل العائد منه، وانما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي الى زيادة الطاقة الانتاجية للمجتمع وزيادة انتاجية الفرد وتحسين جودة الانتاج وتخفيض الفاقد من الموارد الاقتصادية الناتجة عن البطالة او غيرها. وتشمل كذلك النفقات التي تؤدي الى تقليل التفاوت بين الدخل وكذلك مواجهة المخاطر التي يتعرض لها الافراد نتيجة التقلبات الحادة في دخلهم من خلال ما تقدمه الدولة من اعانات البطالة والعجز والشيخوخة او كما يطلق عليه بشكل عام النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف الى اعادة توزيع الدخل والثروة بين الافراد والطبقات الاخرى في المجتمع. ويتطلب تحقيق هذه

القاعدة ان توجه الدولة نفقاتها الى اشباع الحاجات العامة الامر الذي يقتضي دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع ومقدار الحاجة الى مختلف المشاريع وان تفاضل بينها وفق جدول للاولويات يعتمد على طبيعة المشكلات التي يواجهها الاقتصاد القومي وتوجه نفقاتها الى كل من هذه المشاريع وفق ما يحققه كل منها من منافع جماعية بالحجم والنوع والكم والتوقيت المناسبين مراعين في ذلك ما يضيفه المشروع الى كل من الدخل القومي والتشغيل والطاقة الانتاجية ومدى حاجة واستخدام المشروع للموارد الاقتصادية المحلية والعملات الاجنبية والمدة اللازمة للانشاء والانتاج.

2. قاعدة الاقتصاد:

ويقصد بقاعدة الاقتصاد هنا الابتعاد عن التبذير في إنفاق الأموال العامة على المشروعات العامة لتحقيق أقصى درجة من المنافع، حيث ان التبذير المالي يؤدي الى هدر للأموال العامة التي يمكن إنفاقها من مجالات أخرى أكثر نفعاً وكذلك فإن التبذير والإسراف يزعزع الثقة في مالية الدولة انطلاقاً من ذلك فإن المصلحة العامة تقتضي ان يكون هناك نوع من الرقابة المالية المشددة لأن القائمون على الإنفاق يتصرفون بأموال لا تخصصهم لذلك فهي تشجعهم وتغريهم بالبذخ والتبذير. ومن أكثر أشكال التبذير مشاعية في النفقات العامة في الدول النامية هو زيادة عدد الموظفين عن الحاجة لهم والمبالغة في المظاهر الخارجية ان هذه القاعدة ملازمة للقاعدة الأولى بحيث يجب تحقيق أكبر منفعة بأقل نفقة ممكنة.

وتتضح اهمية قاعدة الاقتصاد والتبذير في الانفاق العام اذا ما لاحظنا ان النفقات العامة تنطوي على تصرف في مال يخرج من خزانة الدولة ويقوم على هذا الانفاق افراد لا يملكون هذا المال، فلا يحرصون عليه كغيرهم على اموالهم الخاصة مما يغري بالبذخ والتبذير فمن مظاهر البذخ زيادة عدد العاملين في الاجهزة الادارية عن الحاجة الحقيقية لمتطلبات العمل ووضع كل منهم في غير مكانه المناسب، الاسراف في شراء الاجهزة غير الضرورية وعدم الاستخدام العقلاني لها وتامين الصيانة الضرورية لاطالة عمرها

الانتاجي، والمبالغة في تقدير الاموال اللازمة لإنشاء بعض المشاريع والمصانع الانتاجية، وغيرها من الامثلة. ويؤدي حدوث الاسراف والبذخ في الانفاق العام الى ضياع اموال عامة كان من الممكن ان تستخدم وتوجه الى اوجه استخدام اخرى، تكون الفائدة منها اكبر واجدى.

3. قاعدة الترخيص:

تعني هذه القاعدة الا يصرف اي مبلغ من الاموال العامة من قبل الحكومة او الهيئات المرتبطة بها، الا اذا سبقه موافقة الجهة المختصة، اي موافقة الجهة المختصة بالتشريع، ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني، خاصة وان النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لاشباع الحاجات العامة، وتحقيق المنفعة العامة. وتعد هذه القاعدة مظهرا اخر من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة، فالاخيرة لا تحتاج الى اجراءات وموافقة مسبقة بل يكفي ان تصدر الموافقة ممن يملك حق الانفاق سواء الفرد ام الشركة الخاصة.

ثانيا. حدود النفقة العامة:

ان حدود النفقة العامة فهي مثار خلاف بين المختصين لان الغرض من الإنفاق العام كما مر معنا سابقاً هو إشباع الحاجات العامة وبالتالي فإن تعيين حدود النفقات يعني تحديد الحاجات العامة وهذا يختلف باختلاف الأيديولوجية السياسية والاقتصادية للدول، بيد ان هناك مجموعة من النقاط التي يمكن الركون لها للوصول الى محددات النفقات العامة:

1. المساواة بين المنفعة والتضحية:

لقد وضع الكلاسيك معيارا اقتصاديا مهما لرسم حدود للنفقة العامة الا وهو معيار المنفعة والتضحية. فقد أوضح الكلاسيك بان النفقات العامة تؤثر في الثروة بقوة تأثير النفقات الخاصة نفسها، وبحسب الكلاسيك فان النفقات العامة والخاصة تخضع للمبادئ الاقتصادية نفسها، لذلك فان الدولة والفرد يتشابهان في نمط الاستهلاك.

وتكون النفقة العامة منتجة بحسب هذا المعيار عندما تكون المنفعة اكبر من التضحية او التكلفة، وهنا من الممكن ان تتوسع الدولة في النفقات العامة، اما اذا كانت المنفعة من الانفاق العام اقل من التكاليف او التضحية فهنا سيتولد لدينا انفاقا غير منتجا ولا بد من ان نقلص حدوده.

ان امكانية القيام باي مشروع تكون في حالة واحدة وهي عندما تتجاوز الفوائد التكاليف، لكننا عندما نطبق هذا المعيار فأننا سنواجه صعوبة في قياس المنفعة المتأتية من الانفاق العام ومقارنتها بالتضحية المتمثلة بفرض الضرائب والرسوم على المكلفين بها ومن ثم ستصبح امكانية معرفة مدى انتاجيته هذا الانفاق العام من عدمه امر بالغ الصعوبة.

2. مستوى النشاط الاقتصادي:

كان الفكر الاقتصادي الكلاسيكي يؤمن بوجود علاقة طردية بين مستوى النشاط الاقتصادي وحجم النفقات العامة. فكلما تحسن مستوى النشاط الاقتصادي زادت النفقات العامة والعكس صحيح. اما بعد ظهور النظرية العامة لكينز عام 1936 فقد صارت النفقات العامة تمثل احد الادوات المستخدمة للتاثير في مستوى النشاط الاقتصادي. ففي حالة الانتعاش الاقتصادي تقوم الدولة بتخفيض حجم انفاقها العام لتجنب ظهور اثار التضخم او على الاقل التخفيف منها. اما في حالة الركود والكساد الاقتصادي فان الدولة تلجأ الى زيادة حجم الانفاق العام لرفع مستوى الطلب الفعال بما يسمح بتحقيق الاستخدام الكامل والقضاء على البطالة.

ان انواع النفقات العامة تتأثر بالحالة الاقتصادية بدرجات متفاوتة. فمثلا الانفاق الجاري لا يتأثر بدرجة عالية لمستوى النشاط الاقتصادي، الا انه يتحسس اكثر عند الارتفاع مما هو عليه عند الانخفاض، وذلك لعدم مرونة بعض النفقات كالرواتب والاجور. اما الاعانات فانها تتأثر بشكل معاكس لحالة النشاط الاقتصادي اذ تزيد في حالة الكساد والانكماش وتقل في حالة الانتعاش. وبشكل عام فان درجة تأثر او تحسس النفقات

العامة للنشاط الاقتصادي تعتمد بدرجة كبيرة على درجة تدخل الدولة في الاقتصاد. فكلما زاد تدخلها زادت معه درجة تأثير النفقات العامة بمستوى النشاط الاقتصادي والعكس صحيح.

3. مدى المحافظة على قيمة النقود واستقرار الاسعار:

يعد هذا المعيار مهما في مجال تحديد حجم النفقات العامة بسبب ما تولده الزيادة في النفقات العامة من اختلال بين العرض الكلي والطلب الكلي ومن ثم ارتفاع المستوى العام للأسعار وأخيراً انخفاض قيمة النقود. وهذا الأثر يظهر في الدول الأقل نمواً بشكل أوضح منه في الدول المتقدمة بسبب انخفاض عرض المنتجات في الأجل القصير واعتمادها على إنتاج مادة أولية وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وارتفاع معدل النمو السكاني. فالاقتصاديات هذه الدول تتميز بجمود أو عدم مرونة عرض عناصر الإنتاج بمعنى أن الزيادة في العرض لا تستجيب للزيادة في الطلب. وفي ظل هذا النموذج فإن زيادة حجم النفقات العامة يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية للأفراد ومن ثم زيادة الطلب الكلي، وبسبب محدودية الطاقة الإنتاجية لهذه الدول لما تعانيه من نقص في رأس المال المادي وكذلك تخصص جهازها الإنتاجي بإنتاج سلعة معينة بينما الطلب المتولد من زيادة الدخل الناتجة عن زيادة النفقات العامة يكون طلباً متنوعاً يشمل كافة السلع والخدمات، فإن الطلب الكلي لن يجد عرضاً يواكبه في الزيادة وهذا ما يدفع بالمستوى العام للأسعار نحو الارتفاع ومن ثم انخفاض قيمة النقود.

4. دور الدولة:

إن دور الدولة يرتبط بعلاقة طردية مع حجم النفقات فكلما زاد دور الدولة في النشاط الاقتصادي كلما زاد حجم النفقات العامة والعكس صحيح. وعلى وفق الفكر الكلاسيكي فإن دور الدولة محدود بالوظائف التقليدية الثلاث وهي الدفاع والأمن والقضاء فهم لا يعتقدون بوجوب استعمال النفقات العامة للتأثير في الوضع الاقتصادي باعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية، وبحسب أفكارهم فإن حدود النفقات العامة محدودة لضيق

دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. اما الفكر الحديث فينظر الى النفقات العامة كأداة مهمة وفاعلة للتأثير في مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فهنا نلاحظ ان دور الدولة اوسع واشمل فتعددت وظائف الدولة على وفق هذا الفكر لذا استوجب الامر التوسع في حدود النفقات العامة.

وكذلك فان مستوى التنمية السائد في اي بلد يحدد حجم الانفاق العام, ففي البلدان التي تتسم بتدني مستوى التنمية لوجود موارد بشرية ومادية عاطلة وهيكل انتاجي ضعيف ومتدهور وادخارات لا تكفي لتمويل الاستثمارات التي يقوم بها القطاع الخاص فان الحاجة الى التوسع في النفقات العامة تكون كبيرة جدا لتغيير الواقع التنموي الذي تشهده هذه البلدان, اما الدول التي تتسم بارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية فيها والمتمثل باستغلال الموارد البشرية والمادية على وفق الطاقات الانتاجية القصوى وكذلك وجود هيكل انتاجي متطور ومستوى ملائم من الادخارات وبما يكفي لتمويل استثمارات القطاع الخاص فان حدود النفقات العامة تكون اقل.

5. المقدرة المالية القومية:

وهي مسألة مرتبطة بمدى قدرة المجتمع على تحمل عبء الانفاق العام فمن الطبيعي ان يتحدد حجم الانفاق العام بمدى قدرة الدولة في الحصول على الايرادات العامة سواء الايرادات الاعتيادية ام غير الاعتيادية. ان الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة في تحديد حجم الانفاق العام لما لها من سلطة سيادية في فرض الضرائب والرسوم وامكانياتها في الحصول على القروض الداخلية والخارجية بل امكانية لجوئها الى الاصدار النقدي، لكن ليس معنى ذلك ان قدرة الدولة في الحصول على الايرادات العامة تكون قدرة مطلقة، فالواقع يشير الى ان هذه القدرة تكون محدودة وان المغالاة في استخدام هذه المقدرة ستكون لها نتائج سلبية على الاقتصاد متمثلة بالتضخم وهروب رؤوس الاموال الى الخارج وانخفاض المستوى المعاشي او الانتاجي لافراد المجتمع ولذا على الدولة ان تاخذ في الاعتبار هذا القيد عند تحديد حجم نفقاتها.

ان هذه المقدرة المالية القومية تعتمد على عاملين اساسيين:

أ. اثر الطاقة الضريبية القومية في المقدرة التكليفية القومية:

يقصد بالمقدرة التكليفية للاقتصاد القومي قدرة الوحدات الاقتصادية على الاسهام في دفع الضرائب. اي بلوغ اقصى حصيلة ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل القومي. ويطلق عليها الطاقة الضريبية او العبء الضريبي الامثل والذي يعرف بانه اقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد من غير احداث ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لا يمكن تحملها.

وتعد الطاقة الضريبية القومية او المقدرة التكليفية القومية العامل الاساس في التأثير في المقدرة المالية القومية ويراد بذلك قدرة الدولة على اقتطاع نسبة من الناتج القومي او الدخل القومي عن طريق الضرائب والرسوم من دون الاضرار بالادخار والاستثمار والحافز على العمل اي من دون العبث بالمقدرة الانتاجية القومية او بمستوى معيشة الافراد, وهذا ما جاءت به نظرية المقدرة التكليفية اذ بينت هذه النظرية انه لاجل تحقيق المساواة لابد وان تقتزن قدرة المكلف على الدفع مع دخله او ثروته واستبعدت هذه النظرية الحد الادنى للمعيشة عن طريق استبعادها الاعباء العائلية من الدخل الخاضع للضريبة لان من لا يملك سواها لا يملك القدرة على دفع الضريبة ولا يجوز تكليفه بها. وتعتمد الطاقة الضريبية على الدخل القومي وهيكل توزيع الدخل القومي, وتوزيع هيكل السكان, والغرض من استعمال حصيلة الضرائب.

ب. اثر المقدرة الاقتراضية في المقدرة التكليفية القومية:

يقصد بالمقدرة الاقتراضية مقدرة الاقتصاد على تلبية حاجات الدولة من القروض العامة. والقروض العامة تمنح الدولة قدرة عالية في الحصول على الايرادات لانها تمتص ولو مؤقتا جزءا من دخول الافراد وثرواتهم, الا ان قدرة الدولة في عقد القروض هي قدرة غير مطلقة لانها تتاثر بعدة عوامل اهمها مدفوعات خدمة الدين العام الداخلي وطبيعة

الظروف الاقتصادية والتنافس بين الاقتراض العام والخاص وحجم المدخرات الخاصة والذي يعد بمثابة العامل الاهم من بين العوامل السابقة اذ يقصد بالادخار هو ذلك الجزء المتبقي من الدخل بعد الانفاق على الاستهلاك, وكلما زاد الادخار الخاص اي حجم المدخرات الخاصة كلما ازدادت مقدرة الدولة الاقتصادية والعكس صحيح مع ثبات العوامل الاخرى ويتوقف الادخار الخاص على حجم الدخل الحقيقي، فعند زيادة الدخل الحقيقي يزداد الادخار ومن ثم تزداد المقدرة الاقتراضية للدولة وبعبارة اخرى ان تلك الزيادة في الدخل الحقيقي توجه نحو اشباع حاجات الفرد الاستهلاكية ومتطلباته والباقي من هذه الزيادة يذهب الى الادخار.