الفصل الثاني

النفقات العامة

لكي نشبع الحاجات العامة لا بد من إنفاق نقدي , كما أن السياسة الانفاقية جزء من السياسة المالية تلعب مع السياسة الضريبية دورا" مهما" وبارزا" في تحقيق الاستقرار الاقتصادي فضلا" عن دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية .

تعريف النفقة العامة :- (مبلغ من النقود يخرج من ذمة شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة)

ويمكن من خلال التعريف أعلاه **تحديد عناصر النفقة العامة** :-

١- **النفقة العامة مبلغ من النقود:** حتى نكون أمام نفقة عامة فلا بد ان تتخذ تلك النفقة شكلا" نقديا" أي لابد من استخدام النقود من قبل الدولة للحصول على ما تحتاجه سواء شراء سلع استثمارية أو دفعها على شكل اعانات أو رواتب أو خدمات.

وعليه لاتعد نفقة عامة الوسائل غير النقدية كالسكن المجاني أو وجبات الطعام والإعفاءات من الضرائب وغيرها من هذه الصور.

وهناك أسباب عديدة تقف وراء اتجاه الدولة الى الصيغة النقدية وهي:-

- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني الى الاقتصاد النقدي.
- صعوبة ممارسة الرقابة الادارية والبرلمانية على الانفاق العيني.
- يثير الانفاق العيني مشاكل ادرية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها.
- سهولة خزنها
- الاوراق النقدية تعتبر مخزن للقيمة.
- الانفاق النقدي يحقق العدالة
- النقد وسيلة أو واسطة للتبادل.

٢- **صادرة من جهة عامة أي أنها صادرة من الدولة أو احدى هيئاتها العامة:** وقد اعتمد الفكر المالي في هذا الاتجاه على معيارين هما :-

أ- **المعيار القانوني :** اعتمد التقليديون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا كانت صادرة من الشخصيات المعنوية العامة وهي الدولة والمؤسسات والهيئات العامة وإن أي

إنفاق من شخص خاص حتى وان كان يهدف النفع العام لاتعد نفقة عامة والمقصود من ذلك إن تحديد النفقة العامة بالقائم بالإنفاق.

ب- **المعيار الوظيفي :** مع تطور دور الدولة التدخلي أصبح المعيار القانوني غير كاف لتحديد نوع النفقة واصبح الاساس الوظيفي هو الاصلح والذي مفاده بأن النفقة اذا كانت تدفع بصفة الدولة السيادية تعتبر عامة كم هو الحال في النفقات الجارية المدفوعة للجميع أو للمصلحة العامة. أما ما تدفعه الدولة على المشروعات المشابهة لنشاط الافراد وألتي تستهدف الدولة منها الحصول على ايراد مالي تعد نفقة خاصة وهذا ينطبق مع الفقه الفرنسي الذي عد نفقات الدولة على المشروعات الانتاجية المشابهة لنشاط الافراد بانها نفقات خاصة وليس نفقات عامة.

١- **الغرض من الانفاق (هدف النفقة العامة تحقيق النفع العام)** لا يكفي تحقق الشرطين السابقين وهما نقدية الانفاق العام وصفة القائم بالإنفاق بل يجب ان يؤدي الانفاق الى تحقيق منفعة عامة ويعني ذلك ان مبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة أمر إشباعها نيابة عن الافراد

<u>صور النفقات العامة:-</u>

من المعروف في جميع الاقتصادات العالمية بأن نفقات الدولة تصرف في اتجاهين رئيسيين الأول الانفاق الجاري والثاني الانفاق الاستثماري وبهذا سوف تكون صور النفقات على النحو الآتي:-

١- الاجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها.
٢- قيم السلع التي تبتاعها الدولة وتهدف من ذلك الى إشباع الحاجات العامة.
٣- الإعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الاجتماعية أو الى الدول والمنظمات الدولية
٤- تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة.

أولا": الأجور والمرتبات : هي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة فعلا" ثمنا" للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها، أو الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم احيلوا على التقاعد بع بلوغهم السن القانونية.

- **اسس تحديد الاجور والمرتبات**

١- **مرتب رئيس الدولة**: من المتعارف عليه أن الدول تقرر مرتب لرئيس الدولة بالمبلغ النقدي مهما يكون نوع الحكم فيها ملكي أو جمهوري وعادة يكون مرتب الملوك أعلى من مرتب رؤساء الجمهوريات لأن الملوك يميلون الى البذخ والترف وحب المظاهر، ومهما يكن من أمر فإن الدول تسلك الحالات الاتية في تحديد مرتب رئيس الدولة.

- يصدر قانون مع قانون الموازنة يحدد فيه راتب رئيس الدولة
- قوانين بعض الدول تحدد مرتب رئيس الدولة عند تسلمه المنصب
- ويستخدم فريق ثالث من الدول اسلوب تحديد مرتب رئيس الدولة عندما يتولى المنصب مع إمكانية تعديله عندما ترى أن هناك ضرورة لتعديله.

وفي العراق حددت المادة ٧٤ من دستور العراق بأن راتب رئيس الجمهورية يحدد بقانون.

١- **مرتبات أعضاء البرلمان**: في معظم دول العالم على اختلاف انظمتها السياسية تخصص مكافئات نقدية مجزية لكل عضو برلمان خلال الدورة الانتخابية فقط ويكمن السبب الرئيسي لهذا التخصيص لضمان ايراد مستقر لعضو البرلمان وتخليصهم من المضايقات الاقتصادية وتشجيعهم في الاندفاع بواجباتهم .غير أن الاسلوب الذي تستخدمه دولة معينة يختلف من دولة الى اخرى فقد ينص عليه بالدستور, او ان تصدر قانونا" عاديا". ويخشى ان يستغل البرلمان حقه في التشريع فيزيد من مكافئات اعضائه.

وفي العراق حددت المادة ٨٢ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بأنه يحدد راتب رئيس البرلمان ونائبيه واعضاء البرلمان بقانون.

١- **مرتبات الموظفين :** تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما" كبيرا" من العاملين في قطاعات الدولة وتقدم الدولة لها اجورا" ومرتبات مقابل الخدمات التي تقدمها لها.

أسس تحديد اجور ورواتب الموظفين

- تحدد على اساس تكاليف المعيشة : ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجور غير كافية لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة أو السرقة من الاموال العامة وعندئذ يصاب الجهاز الاداري بالفساد.
- مراعات طبيعة العمل مع الاخذ بنظر الاعتبار المؤهل العلمي والفني للموظف .

- تحديد الاجور والمرتبات بحيث تضمن الدولة عدم منافسة القطاع الخاص في الحصول على خدماتهم.
- على الدولة أن تأخذ بنظر الاعتبار الاجور والمرتبات في الدول المجاورة وان تحدد الاجور وفق ذلك.
- تقوم الدولة بإصدار قانون عام يحدد بموجبه رواتب الموظفين.

المرتبات التقاعدية: هو راتب شهري يدفع من قبل الدولة الى الشخص الذي سبق وإن كان موظفا" في دوائرها.

ثانيا": أثمان مشتريات الدولة: تمثل قيم الأدوات والمعدات ولآلات والخدمات التي تقوم الدولة بابتياعها وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة.

- **ما هي المسائل التي تثار حول هذه النقطة**

أ- من حيث السلطة التي تقوم بالإشراف على عملية الشراء.

إذا كانت السلع والخدمات ذات طابع لا يحتاج الى المركزية فهو يوكل الى الجهات ذات الاختصاص والخبرة , أما اذا كان الامر يتطلب الى المركزية في الاشراف والتنفيذ فبلا شك أن المركزية هي الحل الاسلم لذلك .

ب- من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات.

يتم الحصول على المستلزمات إما مباشرة عن طريق تشكيل لجان من قبل الهيئات أو إيداعها الى المقاولين لتوفيرها وهذا يرجع الى نوع الحكم السياسي وتطبيقه.

ج- من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين.

تتم الاحالة الى المقاولين إما بطريقة المناقصة أو الممارسة, والمناقصة دعوة عامة للمقاولين للاطلاع على شروط المناقصة وتقديم العطاءات بشكل سري وبعد ذلك تفتح العطاءات وتحال على أوطأ العطاءات إذا لم يكن هناك مشكلة تحول دون ذلك. أما الممارسة فهي إحالة الى مقاول دون اللجوء الى المناقصة وهذا يحصل عندما تتوسم في أحد المقاولين الكفاءة والاخلاص للقيام بعمل معين.

ثالثا": الإعانات : تيار من الانفاق دون مقابل تدفعه الدولة سواء الى دولة أخرى أو منظمات أو هيئات عامة وقد تكون الإعانات خارجية او داخلية (ويعتبر هذا النوع من الانفاق اداة توازن اقتصادي).

أ- **الإعانات الخارجية (الدولية)** : وتدفع من دولة الى أخرى عندما يكون هناك فائض في ميزانيتها وتدخل في ذلك الميول ولاتجاهات السياسية , ومن أمثلتها الاعانات التي تقدمها الولايات المتحدة الامريكية الى دول أوربا الغربية أو للكيان الإسرائيلي.

ب- الإعانات الداخلية: وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في موازنتها العامة وتوجه لأغراض إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.

- الإعانات الإدارية: وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية للقيام بواجباتها. وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في موازنة تلك الهيئات أو لتلافي الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ.
- الإعانات الاقتصادية: وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الاقتصادية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية , وهدفها تشجيع وحماية الإنتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الاسعار.
- الإعانات الاجتماعية : وهي مبالغ نقدية تدفعها الدولة الى الهيئات أو الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية, كما هي في اعنات الرعاية الاجتماعية واعانة العاطلين عن العمل, واساس هذا المفهوم هو أن الدولة لا تتخلى عن المواطنين عندما يتعطلون عن العمل لان رعاية هؤلاء من صميم واجبها الاجتماعي.
- وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى المنظمات والمؤسسات التي تربطها بالدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل.

التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

لقد وضعت عدة تقسيمات للنفقات العامة من حيث المنظور الاقتصادي الا أن اغلب التقسيمات اتسمت بالتقسيم الذي يحدد طبيعة الانفاق العام واثاره واهدافه إلا إن التقسيم الذي جاء به الاقتصادي بيجو هو من أكثر التقسيمات العلمية اهتماما" لدى الاقتصاديين والباحثين فقسم النفقات العامة من حيث اثرها على الدخل القومي الى **(نفقات حقيقية ونفقات تحويلية)**

١- النفقات الحقيقية : وتشمل :-

أ- النفقات الجارية (النفقات التشغيلية)

ب- النفقات الاستثمارية

النفقات الحقيقية سواء كانت جارية أم استثمارية فهي تمثل تيارا" نقديا" تدفعه الدولة للحصول على مقابل سواء كانت سلعة أم خدمة أو رؤوس أموال انتاجية , ويعني ان الدولة تحصل مقابل

الانفاق خلق بندا" جديدا" من الدخل القومي متمثل بزيادته. فالمرتبات التي تدفع الى الموظفين أو العاملين لدى الدولة مقابل خدماتهم , واخرى تدفع مقابل استمرار تشغيل عملية انتاجية للحيلولة دون توقفها ونفقات أخرى رأسمالية تدفع لزيادة رأس المال الثابت كالمباني والمشروعات والطرق والسكك وغيرها.

٢- النفقات التحويلية: (النفقات التوزيعية)

ويقصد بها هي تلك النفقات التي لا تتم بمقابل معين أي أنها تيارا" نقديا" ينفق من قبل الدولة لا يقابله من قبل الافراد الحصول على سلعة أو خدمة معينة ومثال ذلك نفقات دعم السلع والخدمات ونفقات دعم السلع والخدمات ونفقات الضمان الاجتماعي ونفقات أقساط الدين العام وبهذا المعنى من الانفاق هو توزيع القوة الشرائية ونقلها من الطبقات ذات الدخل المرتفع الى الطبقات ذات الدخل المنخفض والقصد من ذلك عملية توزيع للدخل دون الحصول على مقابل , أما بالنسبة للدخل القومي فهو ثابت وأن الافراد يتحملون جزء من أعباء هذه النفقة عن طريق الضرائب.

ويمكن أن نوجز النفقات التحويلية بثلاث اتجاهات:-

١- نفقات تحويلية اقتصادية: مقدمة الى المشروعات الاقتصادية القصد منها تخفيض تكاليف الانتاج. (كما مر بنا عندما تكلمنا عنها في باب الاعانات الاقتصادية).

٢- نفقات تحويلية اجتماعية: المساعدات لذوي الدخل المحدود. (تكلمنا عنها في باب الاعانات)

٣- نفقات تحويلية مالية: نفقات تسديد فوائد الدين العام واقساط استهلاكه السنوية.