محاضرات في مادة المالية العامة
المرحلة الثانية
مدرس المادة : م. عمار ياسين كاظم

النفقات العامة

تعريف النفقات العامة

هي مبلغ نقدي يدفع من الدولة او احد الاشخاص المعنوية التابعة لها لغرض تحقيق منفعة عامة.
من خلال التعريف اعلاه يمكن اثارة ثلاثة محاور اساسية لتوضيحها وهي:

المحور الاول: اركان النفقة العامة.
المحور الثاني: الاختلاف او التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة.
المحور الثالث: خصائص النفقة العامة.
المحور الاول : اركان النفقة العامة
اولا- النفقة العامة مبلغ نقدي
ثانيا- النفقة العامة لابد ان تصدر من احد الاشخاص المعنوية العامة
ثالثا- النفقة العامة لابد ان تحقق المنفعة العامة

الركن الاول- النفقة العامة مبلغ نقدي:

معنى ذلك ان الدولة والاشخاص المعنوية العامة تنفق مبالغ من النقود ثمنا لما تحتاجه من:
١- سلع وخدمات لتسيير المرافق العامة
٢- ثمنا لرؤوس الاموال الانتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية
٣- ثمنا لمنح المساعدات والاعانات المختلفة
اذن الدولة يجب ان تنفق مبالغ نقدية (نقود) حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة

اما الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات او اعطاء المنح او المساعدات فلا تعتبر من قبيل النفقات العامة
ومثال الوسائل غير النقدية هي :
١- الزام الافراد بأعمال على سبيل السخرة بدون اجر
٢- الاستيلاء جبرا على ما تحتاجه من اموال ومنتجات دون تعويض اصحابها تعويضا عادلا
٣- لا تعتبر من النفقات العامة المزايا العينية كالسكن المجاني او النقدية كالأعفاء من الضرائب والشرفية كمنح الالقاب والاوسمة
س/ ماهي الاسباب التي تقف وراء اتجاه الدولة او لجوؤها الى الصيغة النقدية في نفقاتها؟
١- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني الى الاقتصاد النقدي فلا يعقل ان يتعامل الافراد فيما بينهم بالصيغة النقدية وتتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية
٢- صعوبة ممارسة الرقابة الادارية والبرلمانية على النفاق العيني

٣- الانفاق العيني يثير مشاكل ادارية متعددة اهمها (عدم الدقة في التقدير، احتمالية المحاباة لبعض الافراد بإعطائهم مزايا عينية تزيد قيمتها عن ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك)
٤- ان تقديم المزايا العينية او النقدية قد يتضمن اخلالا بمبدأ المساواة بين الافراد في تحمل الاعباء العامة مثلا (ان الدولة تحقق المساواة بين الافراد عند فرض الضرائب لكنها قد تفضل او تحابي بعض الافراد بمنحهم مزايا عينية او نقدية وبذلك فأنها قد خفضت العبء الضريبي بالنسبة لهم مقارنة بالأخرين المكلفين بدفع الضريبة)

الركن الثاني : صدور النفقة العامة من شخص عام

يشترط بالنفقة العامة ان تصدر من شخص معنوي عام (وهو احدى الهيئات العامة الادارية التي تتمتع بشخصية قانونية وذمة مالية مستقلة)

هناك ثلاثة معايير للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة
اولا: المعيار القانوني
ثانيا: المعيار الوظيفي
ثالثا: معيار ملكية الاموال المنفقة

اولا: المعيار القانوني :

هذا المعيار نادى به التقليديون الذين يرون ان الذي يعطي النفقة العامة طابعها العام هو الوضع القانوني للمنفق (ما اذا كان شخصا عاما ام خاصا)

فالنفقة العامة وفقا لذلك هي التي تصدر من اشخاص القانون العام داخل الدولة وممكن ان يكون (الدولة او احدى هيئاتها او مؤسساتها العامة ذات الشخصية المعنوية كالوزارات ، السلطات المحلية او الاقاليم) اما النفقة الخاصة هي التي تصدر من الاشخاص الخاصة

س/ هل النفقات التي تنفقها الشركات او الجمعيات الخاصة نفقات عامة ؟
لا تعتبر نفقات عامة حتى لو كانت تهدف الى تحقيق النفع العام وذلك لأنها لم تصدر من احد الاشخاص العامة

س/على ماذا يستند هذا المعيار للتفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة؟
يستند على اختلاف طبيعة نشاط اشخاص القانون العام و القانون الخاص من حيث الهدف ام الوسائل المستعملة :

١ـ من حيث الهدف- فالنشاط العام يسعى لتحقيق المنفعة العامة والحاجات العامة اما النشاط الخاص لتحقيق المصالح الخاصة والحاجات الفردية
٢ـ من حيث الوسائل المستعملة ـ فان النشاط العام يعتمد على الاوامر والقرارات الادارية وذلك لما تتمتع به الادارة العامة من سلطة آمرة، اما النشاط الخاص فان وسيلته هي التعاقد بين اطرافه
هذا الاختلاف يمكن رده الى تطور دور الدولة من الحارسة الى المتدخلة الى المنتجة

ثانيا : المعيار الوظيفي :
يعتمد هذا المعيار للتمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على اساس طبيعة الوظيفة التي من اجلها يتم الانفاق
- النفقات من الدولة او احدى هيئاتها (لذلك لا تعتبر كل النفقات التي تنفقها الدولة هي نفقات عامة بل تقتصر على النفقات التي تنفقها الدولة بما لها من سيادة
اما النفقات التي تنفقها الدولة وفقا لذات الظروف التي يعمل بها القطاع الخاص فتعتبر نفقات خاصة)
- النفقات من القطاع الخاص او المختلط (اما بالنسبة للنفقات التي تنفق من اشخاص القطاع الخاص او المختلط فأنها تعتبر نفقات عامة بسبب ان الدولة منحتها حق استخدام سلطاتها الامرة)
ووجهت عدة انتقادات لهذا الرأي
ثالثا : معيار ملكية الاموال المنفقة :

يذهب انصار هذا الرأي بضرورة الاخذ بالتعريف الواسع للنفقات العامة بحيث يشمل النفقات التي تقوم بها الدولة وهيئاتها العامة واداراتها المحلية ومؤسساتها العامة
وبالتالي هذا الراي يعتمد اساسا على ملكية الاموال المنفقة فاذا كانت مملوكة للدولة او احدى هيئاتها فهي نفقة عامة والانفاق منها يعتبر انفاق عام بصرف النظر عما اذا كانت الجهة القائمة بالإنفاق تستخدم اساليب السلطة العامة ام لا.

الركن الثالث: النفقة العامة تحقق المنفعة العامة

ومفهوم ذلك انه يجب ان تستهدف النفقة العامة اشباع حاجة عامة بقصد تحقيق منفعة عامة يستفيد منها جميع الافراد وليس فردا او فئة معينة ،

يقوم هذا الركن على سندين هما:
السند الاول:
ان المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولى الدولة اشباعها نيابة عن الافراد لذلك لابد للنفقة العامة ان تشبع حاجة عامة

السند الثاني:
مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الاعباء العامة ومنها العبء الضريبي
فان مساواة الافراد في تحمل الاعباء الضريبية فان هذه المساواة لا تتحقق اذا ما انفقت حصيلة الضرائب لتحقيق منافع لبعض الافراد دون غيرها لان ذلك يعتبر تخفيف العبء عنهم دون الغير ، اذ لابد ان يتمتع بها الجميع.
س/ من الذي يحدد ما اذا كانت الحاجة عامة ام خاصة؟
السلطة السياسية التي تحدد ذلك ويمكن التفرقة بين السلطتين (التنفيذية والتشريعية)وهناك رقابة برلمانية وقيود دستورية لابد ان تلتزم بها السلطتين المذكورتين خاصة فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة واولوياتها والانفاق عليها.

المحور الثاني : الاختلاف بين النفقة العامة والنفقة الخاصة

من اهم اوجه الاختلاف بين النفقة العامة والنفقة الخاصة هي:

اولا: النفقة العامة تحدد الايراد العام بخلاف النفقة الخاصة :
ابتداء" الدولة تقوم بتقدير نفقاتها العامة ثم تبدأ بتحصيل الايرادات العامة لتغطية هذه النفقات العامة
اما الشخص الخاص سواء كان طبيعيا ام معنويا فانه يحدد ايراده اولا ثم يقوم بالأنفاق حتى يستطيع ادخار جزء من ايراده ويجعل انفاقه متناسبا مع ايراده

ثانيا: هدف النفقة العامة اشباع حاجة عامة :
الدولة تنفق على المرافق العامة التي يستفاد منها كافة افراد المجتمع كالأمن والقضاء والتعليم والصحة .....
وقد تستهدف النفقة العامة فئة معينة من الافراد كالعجزة والفقراء الا ان الجميع يستفاد من هذه النفقات لأنها تؤدي الى ارتفاع المستوى التنموي على الصعيد الاجتماعي والصحي والثقافي اما النفقة الخاصة فأنها تستهدف اشباع حاجة خاصة

ثالثا: النفقة العامة لا تستهدف تحقيق الربح المادي:
ان الهدف من النفقة العامة هو تحقيق المنفعة العامة واشباع الحاجات العامة حتى وان لم يتحقق من ذلك الربح المادي مثال ذلك الانفاق على الدفاع والتعليم والصحة
اما الهدف من النفقة المدفوعة من الاشخاص الخاصة دائما يكون الربح المادي

رابعا: النفقة العامة مقيدة قانونا:
ان الحكومة عندما تقوم بالأنفاق العام فأنها تكون مقيدة بمجموعة من القواعد القانونية ولا تستطيع صرف أي مبلغ ما لم تحصل على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية
اما النفقة الخاصة فلا تكون مقيدة بضوابط وقواعد قانونية فالشخص يقوم بالأنفاق في الوقت الذي يرغب به

المحور الثالث: خصائص النفقة العامة

س/ ماهي اهم خصائص النفقة العامة ؟

١ـ الطبيعة الشمولية للنفقة العامة
تهدف الحكومات من النفقات العامة اشباع الحاجات العامة وليس الحاجات الفردية أي منفعة لجميع افراد المجتمع كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي....

٢ـ اتسام النفقة العامة بالمرونة

أي ان الدولة تستطيع ان تنفق أي مبلغ بغض النظر عن جميع ايراداتها الضريبية بحيث في حالة العجز يمكن تمويل الانفاق من خلال القروض العامة او اصدار وحدات نقدية جديدة

٣ـ ان ثقل النفقات العامة في الاقتصاد القومي يعبر عن خيارات سياسية بالدرجة الاساس

أي ان النفقات العامة في أي دولة ترتبط باتجاهاتها ومواقفها من الحاجات العامة واشباعها ومن توجيه النشاط الحكومي بما يكفل بان تحقق السياسة الاقتصادية الاستقرار والنمو

٤ـ اتجاه النفقات العامة نحو التزايد المستمر

وهذا ما يتصل بظاهرة تسمى بتزايد النفقات العامة سواء كانت زيادة حقيقية ام زيادة ظاهرية

قواعد النفقة العامة

١ـ قاعدة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع
٢ـ قاعدة الاقتصاد في النفقة
٣ـ قاعدة الاجازة (الترخيص)
٤ـ العدالة في توزيع الانفاق

١ـ قاعدة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع:
وهنا يراد من النفقة العامة امرين هما؟
أـ الامر الاول : ان تحقق النفقة العامة اكبر منفعة ممكنة لأكبر عدد ممكن من الافراد ، لذلك لا يجوز ان يكون الانفاق العام للدولة مخصص (لفئة او لحزب او لهيئة معينة...) الا اذا ترتب على هذا الانفاق منفعة عامة.
ب- الامر الثاني: ان يستهدف الانفاق العام تحقيق اقصى منفعة اجتماعية ممكنة ويتم ذلك عندما يتم (اشباع الحاجات العامة) التي تكتسب صفة عموميتها عندما تحقق منفعة جماعية يقررها البرلمان.

٢ـ قاعدة الاقتصاد في النفقة:
الاقتصاد بالأنفاق العام ليس معناه الامتناع او تقليل الانفاق العام وانما
يراد من هذه القاعدة ان يحترم القائمون على الانفاق العام سياسة ترشيد الانفاق والاستخدام الامثل للنفقة العامة ، والابتعاد عن التبذير والاسراف لان ذلك يؤدي الى:
أـ ضياع الاموال العامة في امور غير مجدية وغير مفيدة
ب- كما ان التبذير يؤدي الى ضعف الثقة في الادارة المالية للدولة
ج- كما ان التبذير يؤدي الى تبرير التهرب من الضريبة بالنسبة للمكلفين بدفعها

وحتى يتحقق ذلك لابد من وجود رقابة على الانفاق العام وتأخذ هذه الرقابة الاوجه الاتية :

أ- الرقابة الادارية:
تتولى هذه الرقابة وزارة المالية عن طريق موظفيها ومحاسبيها في مختلف دوائر الدولة وواجب هؤلاء هو عدم السماح بصرف أي مبلغ الا اذا كان واردا في قانون الموازنة العامة للدولة وفي حدود الاعتمادات المقررة وتكون سابقة على الانفاق
ب- الرقابة المستقلة :
تتولى هذه الرقابة جهات رقابية مستقلة مهمتها ان تتأكد من ان جميع عمليات الانفاق العام تمت وفقا للقانون وقد تكون هذه الرقابة سابقة او لاحقة على الانفاق(ففي العراق مثلا ،ديوان الرقابة المالية الاتحادي ، هيئة النزاهة)
ج- الرقابة البرلمانية:
السلطة التشريعية (البرلمان) هي التي تمارس هذه الرقابة وذلك لما تمتلك هذه السلطة من حق السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة من احد الوزراء او للوزارة بأكملها اذا كانت هناك مخالفات في الانفاق العام

٣- القاعدة الثالثة : الاجازة (الترخيص)
وفقا لهذه القاعدة انه لا يمكن صرف النفقة العامة من قبل الدولة او الهيئات العامة الا بعد موافقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة وصدورها بقانون والذي يتضمن جميع النفقات والايرادات العامة التي يجوز للحكومة انفاقها او تحصيلها

٤- قاعدة العدالة في توزيع الانفاق:
تقتضي هذه القاعدة ان يكون هناك عدالة في توزيع المنفعة العامة ، ومعنى ذلك ان لا تقتصر المنفعة العامة على طبقة او فئة معينة ذات نفوذ على حساب المناطق او الفئات الاخرى او الاهتمام بالعاصمة واهمال باقي المحافظات
ويرتكز مفهوم العدالة في هذا الجانب على فكرتين هما:
أ- ان اجهزة الدولة وجدت من اجل مصلحة جميع افراد المجتمع وليس لمصلحة فئة معينة دون الاخرى
ب- طالما ان الافراد يتحملون اعباء الانفاق العام وفقا لمفهوم فكرة التضامن الاجتماعي لذلك لابد ان يعم الانفاق العام على الجميع وليس لمصلحة فئة معينة

صور النفقة العامة

الصورة الاولى : المرتبات وما في حكمها

الصورة الثانية : اثمان ومشتريات الدولة

الصورة الثالثة : الاعانات

الصورة الرابعة : اقساط الدين العام وفوائده

الصورة الاولى : المرتبات وما في حكمها

س/ ما المقصود بالمرتبات ؟

هي تلك المبالغ التي تقررها الدولة ثمنا لخدمات الافراد الذين ما زالوا يعملون لديها او الذين كانوا يعملون لديها وبلغوا من العمر سنا لا يسمح لهم بالاستمرار بالعمل فأحيلوا على التقاعد

س/ من هم الجهات الذين يتقاضون مرتبات/ مخصصات / مكافآت من الدولة؟

١- مرتبات رئيس الدولة
٢- مكافئات اعضاء البرلمان(السلطة التشريعية)

٣- مرتبات الموظفين
٤- المرتبات التقاعدية

١- مرتبات رئيس الدولة:
تختلف الدول فيما بينها في تحديد مرتب رئيس الدولة وذلك حسب نظام الحكم سواء كان امبراطورا او ملكا او رئيسا للجمهورية ام اميرا ، وتتبع الدول عدة طرق في تحديد مرتب رئيس الدولة وكالاتي :

أ- بعض الدول تلجأ في تحديد مرتب رئيس الدولة بقانون يصدر مع قانون الموازنة العامة

مزايا هذه الطريقة:
تتميز هذه الطريقة باستجابتها للتطورات الاقتصادية للمستوى اللائق له

عيوب هذه الطريقة :
تجعل هذه الطريقة من رئيس الدولة محلا للطعن في شخصه
قد تتخذ هذه الطريقة وسيلة للضغط من قبل البرلمان والحكومة على رئيس الدولة في بعض القضايا المختلف عليها بينه وبين البرلمان والحكومة

ب- تلجأ بعض الدول الى تحديد راتب رئيس الدولة عند توليه المنصب

مزايا هذه الطريقة :
تتجنب عيوب الطريقة السابقة

عيوب هذه الطريقة:
عدم مرونتها خاصة مع التطور المعاشي اللائق برئيس الدولة اذا ما طالت المدة

ج- تلجأ بعض الدول في اتباع الحل الوسط بين الطريقتين السابقتين :
عندما تحدد مرتب رئيس الدولة عند توليه المنصب مع النص على امكانية تعديله عندما تتغير الظروف وهذا يعتبر من اهم مزايا هذه الطريقة

اما عيوب هذه الطريقة:
ان تعديل المرتب قد يكون ايضا فرصة للتأثير على قرارات الرئيس كما في الطريقة الاولى
موقف المشرع العراقي في تحديد مرتب رئيس الدولة
ان الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ نص في المادة (٧٤) على (يحدد بقانون راتب ومخصصات رئيس الجمهورية)
٢- مكافئات اعضاء البرلمان :
عادة يتم تحديد مكافئات اعضاء البرلمان حتى يتمكنوا من اداء واجباتهم دون الخضوع للضغوطات وتشجيع اصحاب الكفاءات لتمثيل الشعب في هذا البرلمان
كيف يتم تحديدها ؟
أ- ان يتم تحديدها بموجب قانون
ويعاب على هذه الطريقة ان البرلمان ممكن ان يسيء استعمال حقه في التشريع فيقرر زيادة لمكافئات اعضاءه
ب- ان ينص عليها في الدستور
ويعاب على هذه الطريقة انها جامدة ولا تواكب التطورات الاقتصادية بسبب صعوبة الاجراءات المتبعة في التعديلات الدستورية

موقف المشرع العراقي في تحديد مكافئات رئيس واعضاء مجلس النواب
اشار الدستور العراقي بأن يتم تحديد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه واعضاءه بقانون

٣- مرتبات الموظفين:
يعتبر الموظفون الشريحة المهمة التي تدير مؤسسات الدولة لذلك فان اغلب الدول تعطي موضوع تحديد مرتباتهم عناية واهمية كبيرة حتى يكونوا بعيدين عن الاعتداء على المال العام

تتبع الدول عدة قواعد اساسية في تحديد رواتب واجور الموظفين فما هي هذه القواعد

أ- ينبغي على الدولة ان تحدد رواتب واجور الموظفين وفقا لتكاليف المعيشة لان انخفاض مقدار المرتب يشجع على اللجوء الى وسائل غير مشروعة كالرشوة والاختلاس

ب- ينبغي مراعاة طبيعة العمل والمؤهلات العلمية ، فهناك فرق بين من يعمل طبيبا او مهندسا وبين من يعمل كاتبا على اساس ان الاول يحتاج الى دراسة وتخصص

ج- على الدولة عند تحديد المرتبات ان تراعي منافسة مشاريع القطاع الخاص واغراءهم في الحصول على خدماتهم حتى لا يؤدي ذلك الى انتقال وهجرة العاملين لدى الدولة الى القطاع الخاص

د- ان تراعي الدولة في تحديد مرتبات الموظفين ما يحصل عليه الموظفون في الدول الاخرى والمجاورة كي لا تكون هناك هجرة لأصحاب الاختصاصات والخبرة

ه- ضرورة اصدار تشريع لتنظيم رواتب الموظفين وكيفية منح العلاوات والترفيعات للدرجات الوظيفية المختلفة ففي العراق ينظم هذه الامور (قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٢٨

٤- المرتبات التقاعدية:
ويقصد بها المخصصات المالية التي تدفعها الدولة الى الموظفين الذين كانوا يعلمون لديها ولكنهم بلغوا سنا معينا يتعذر معه استمرارهم في الوظيفة فأحيلوا الى التقاعد، وما يبرر استحقاقهم لذلك هو حق المواطن على الدولة في رعايته عندما اصبح عاجزا بعدما كان موظفا يخدم الدولة

س/ ما هي الطرق التي تتبعها الدولة في تنظيم المرتبات التقاعدية؟
أ- ان تستقطع الدولة مبلغا معينا من مرتب الموظف الشهري اثناء خدمته وتضعه في صندوق مع الاستقطاعات الاخرى كما انها تعزز ذلك فتضيف الى الصندوق اعانه ماليه ،ومن ثم بعد احالة الموظف على التقاعد يتم احتساب مرتبه التقاعدي من قبل الهيئة المشرفة على الصندوق وذلك حسب درجته الوظيفية

ب- ان تستقطع الدولة قدرا معينا من مرتبات الموظفين المستمرين بالخدمة لتضعه في الخزانة العامة مع الايرادات الاخرى وعند احالة الموظف على التقاعد تقرر الدولة له مرتبا تقاعديا بغض النظر عن تلك المبالغ موقف المشرع العراقي من المرتبات التقاعدية (اخذ المشرع العراق بالطريقة الثانية حيث نص في المادة ٣/ اولا من قانون التقاعد الموحد ----على ان يستقطع نسبة ٧% من راتب الموظف لحساب التوقيفات التقاعدية عن مدة خدمته التقاعدية) كما ان سن التقاعد هو ٦٣ سنة.

الصورة الثانية: اثمان ومشتريات الدولة

س/ ما المقصود بأثمان ومشتريات الدولة؟
هي المبالغ الصادرة على شكل اثمان ومشتريات الدولة من الآلات والادوات والمستلزمات اللازمة لسير العمل لغرض اشباع الحاجات العامة

ويمكن دراسة هذه الصورة من ثلاثة زوايا وكالاتي؟

الاولي: السلطة التي تشرف على عملية الشراء
الثانية: كيفية الحصول على احتياجات الدولة
الثالثة: كيفية الحصول على المقاولين والتعاقد معهم

اولا: السلطة التي تشرف على عملية الشراء:
س/ من هي السلطة التي تشرف على عملية الشراء؟

يعتمد تحديد السلطة المشرفة على عملية الشراء سواء كانت السلطة المركزية او سلطات لا مركزية متعددة على نوع المشتريات وكما في التفصيل الاتي:

أ- يعهد الى السلطات اللامركزية بالحصول على المشتريات اذا كانت عبارة عن(اثاث، قرطاسية ....) فهي لا تحتاج للحصول عليها الى خبرة ودراية وقد تكون الحاجة اليها مستعجلة ويمكن الحصول عليها من الاسواق المحلية

ب- يعهد الى السلطة المركزية مهمة التنظيم والاشراف والحصول على المشتريات اذا كانت تتعلق بالمباني وعقود الاشغال العامة والاستثمارية لان هذه المسائل تحتاج الى الخبرة والدراسة والمراقبة لذلك يعهد هذا الامر الى السلطة المركزية

ثانيا: كيفية الحصول على احتياجات الدولة:
ان كيفية الحصول على الاحتياجات يتطلب اجراء المفاضلة بين جهتين:
أ- الهيئات العامة
ب- المقاولين او الموردين
ويمكن الاشارة الى الاتي:
اذا ما تولت الهيئات العامة عن طريق موظفيها عملية الشراء فان هذا الاسلوب منتقد لان الموظف قد لا يعمل بصورة جدية بالحصول على السلعة ضمن المواصفات الجيدة باعتبار ان عمله مكتبي وهو بالنتيجة يحصل على مرتبه ولا يعطي للموضوع الاهمية اللازمة
اما اللجوء الى المقاولين فقد يكون هو الافضل لانهم على الدراية الكافية بالسوق وعادة ما يستهدفون الارباح ويحاولون تقديم افضل العروض باقل التكاليف من التي ينفقها الموظفين على شراء نفس السلعة

ولكل ما تقدم فان الحصول على المستلزمات الحكومية بطريقة المناقصة (المقاولين) هو ليس الطريق الافضل او الحل الانسب بسبب ان رغبة المقاول بالحصول على المقاولة يضطره الى الاقتصاد في النفقات اللازمة على حساب النوعية والمصلحة العامة وفي المقابل يمكن للدولة ان ترفض تقديرات المقاولين اذا شعرت فيها نوع من الخداع والتحايل

ثالثا: كيفية الحصول على المقاولين والتعاقد معهم
يتم ذلك بإحدى الطريقتين وهما:
أ- المناقصة
ب- الممارسة

أ- المناقصة:
تعني دعوة مفتوحة للمقاولين تحت شروط معينة للتقدم بعروضهم وعطاءاتهم بخصوص عقد من عقود الاشغال العامة او توريد مستلزمات للدولة حيث ترسوا المناقصة على اقل العطاءات
س/ بماذا تتميز المناقصة؟
أ – تتميز عادة بتوفيرها بعض النفقات للدولة
ب- التواطؤ بين الموظف والمقاول قد يكون متعذرا
ج- غالبا ما تقي الموظفين من شبهات الرشوة والمحاباة

مع العرض قد يلجأ احد المقاولين الى تقديم عطاءات منخفضة كي ترسوا عليه المناقصة ومن ثم بعد ذلك يحاول تقديم الرشوة الى الموظفين بقصد التهاون في مراقبة اعماله واستعماله لمواد رديئة ومخالفة للمواد المتفق عليها وحتى يتم تلافي ذلك تلجأ الدول بان يتم النص على عدم التزامها باقل العطاءات

ب- الممارسة:
تعني اتفاق الحكومة مع احد المقاولين دون الاعلان المسبق عن موضوع العمل الحكومي في شكل مناقصة ، وبموجب هذه الطريقة تتجنب الحكومةالاجراءات الادارية المعقدة في المناقصة
س/ متى تلجأ الدول الى اسلوب الممارسة؟
أ- اذا كان المقاول يتسم الاخلاص ومشهود له بالقدرة في اداء العمل
ب- اذا كان المقاول محتكرا لسوق الادوات والمستلزمات المطلوبة
ج- اذا كانت الدولة تريد ان تحتفظ بسرية العمل في هذا المشروع خاصة المشاريع العسكرية والامنية
د- اذا كانت الدولة مستعجلة في انجاز المشروع ولا تتحمل انتظار اجراءات المناقص

الصورة الثالثة: الاعانات
س/ ما المقصود بالإعانات
ج/هي نفقات تقرر الدولة دفعها الى دول اخرى او للهيئات العامة والخاصة والافراد دون ان تحصل على مقابل لتلك الاموال ، ويمكن ان نفرق بين الاعانات الدولية والاعانات الداخلية

اولا: الاعانات الدولية
هي المبالغ المالية التي تدفعها الدولة الى دول اخرى او منظمات سياسية او اجتماعية موجودة خارج الدولة
س/ ما هي اسباب تقديم الاعانات الدولية؟
وجود فائض في الاموال لدى الدولة الغنية
وجود رغبة لدى هذه الدولة في تقديم هذه الاموال لوجود رابط تشاركي في الاتجاه معها كأن يكون رابط قومي او سياسي
كالأموال التي تقدمها امريكا الى اسرائيل او بعض الدول الاخرى التي تتلاءم معها في الاتجاه السياسي كذلك الاموال التي يدفعها العراق الى فلسطين

ثانيا: الاعانات الداخلية
وهي مبالغ تقرر في ميزانية الدولة العامة ويتم دفعها الى هيئات داخل الدولة ويمكن تقسيمها الى الاتي:
ا- الاعانات الادارية
ب- الاعانات الاقتصادية
ج- الاعانات الاجتماعية

ا- الاعانات الادارية:
هي المبالغ التي تدفعها الدولة الى الهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية لغرض معاونتها في اداء واجباتها وهذه الاعانات يتم اقرارها لثلاثة اسباب وهي :

١- القصد من هذه الاعانات هو تحمل الدولة لجزء من نفقات تلك الهيئات باعتبارها تشبع الحاجات العامة
٢- سد العجز المالي في ميزانية هذه الهيئات
٣- انقاذ هذه الهيئات من الخسائر او الكوارث الطبيعية
في العراق تم منح هذه الاعانات عام ١٩٦٦ الى جامعة بغداد والهيئات المحلية لقيامها بشؤون التعليم الابتدائي ومكافحة الامية
ب- الاعانات الاقتصادية
بما ان دور الدولة تطور واصبحت متدخلة في الحياة الاقتصادية لذلك فأنها تقدم هذه الاعانات الى المشاريع الصناعية الوطنية حتى تقف بوجه المنافسة الاجنبية وبيع منتجاتها بأسعار مناسبة للأفراد اذن الغاية من الاعانات الداخلية الاقتصادية هو(تشجيع الانتاج الوطني او مكافحة ارتفاع الاسعار)
في العراق وجدت هذه الاعانات في موازنة عام ١٩٦٩ والتي سميت بإعانات مشروع الاعاشة لغرض بيع الخبز بأسعار منخفضة.

ج- الاعانات الاجتماعية
وهي الاموال التي تدفعها الدولة لتحقيق اهداف اجتماعية ويتم توجيهها اما الى الافراد او للهيئات العامة كمبالغ التامين ضد العجز او البطالة اما التي تخصص للهيئات العامة فهي المبالغ التي تمنح للجهات الخيرية والاجتماعية

الصورة الرابعة: اقساط الدين العام وفوائده

وهي المبالغ التي تخصصها الدولة من اجل تسديد الديون والفوائد التي تترتب بذمتها ، وكما معروف احدى الايرادات العامة للدولة هي القروض العامة التي تحصل عليها الدولة من الغير سواء كانت تلك القروض داخلية ام خارجية ويتوجب على الدولة رد مبلغ القروض والفوائد المترتبة عليها عند حلول اجل او ميعاد السداد وبالتالي فهي اعباء مالية تترتب في ذمة الدولة تكون ملزمة بردها

تقسيم النفقات العامة

هناك عدة تقسيمات للنفقات العامة اهمها:

اولا: التقسيم الدوري للنفقات العامة
ثانيا: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة
ثالثا: التقسيم الاداري للنفقات العامة
رابعا: التقسيم الاقليمي للنفقات العامة
خامسا: التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

اولا: التقسيم الدوري للنفقات العامة:

تقسم النفقات العامة من حيث دوريتها الى:
أ- النفقات العادية ب- النفقات غير العادية

أ- النفقات العادية: وهي النفقات التي يتكرر انفاقها في كل سنة وليس المقصود بالتكرار هو ثبات المبلغ المنفق كل عام ، فقد تتغير قيمة ومبلغ النفقة العادية كل سنة زيادة ونقصانا ومثالها (المرتبات، نفقات التعليم، الصحة، الدفاع)

ب- النفقات غير العادية: هي تلك النفقات التي لا يتكرر انفاقها في الموازنة العامة بانتظام كل سنة مالية لان هذه النفقات تنفق في اوقات متباعدة وبصورة غير متواترة ومثالها (النفقات في حالة الفيضانات او زلازل او النفقات العسكرية في حالة الحروب)
موقف المشرع العراقي فأنه درج في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٩ بان يتضمن قانون الموازنة نفقات طوارئ وتحت عنوان تخصيصات اضافية
ما هي الملاحظات (الانتقادات) على التقسيم الدوري للنفقات العامة ؟
أ- ان معيار التقسيم الى نفقات عادية ونفقات غير عادية هنا هو معيار زمني
فلو فرضنا ان الفترة المقررة للموازنة العامة للدولة هي ليست سنة واحدة بل ثلاثة او اربع سنوات لأصبحت كثير من النفقات غير عادية نفقات عادية لأنها تتكرر كل عدة سنوات وليس كل سنة ولو كانت الفترة المقررة للموازنة العامة اقل من سنة كأن تكون كل ثلاثة او اربعة اشهر لأصبحت النفقات العادية نفقات غير عادية لأنها لا تتكرر كل ثلاثة او اربعة اشهر
ب- بعض النفقات غير عادية لا تعدوا الا ان تكون تجديدا للثروة القومية (كأنشاء الطرق او الجسور وسكك الحديد وبناء محطات الكهرباء) فهذه النفقات وان لم تتكرر كل سنة بذاتها الا انها تتكرر بنوعها لذلك من النادر ان نجد الموازنة العامة خالية من هذه الاعمال او توسعتها وبذلك النفقات غير العادية تحافظ وتساعد على توسيع وتجديد الثروة القومية للبلد

اما بالنسبة للنفقات الحربية من الصعب القول بانها نفقات غير عادية ان اغلب دول العالم وبسبب التوترات العالمية اضطرت الى اعتماد الكثير من النفقات لأغراض الدفاع والتسليح استعدادا للحروب وتمويلها واعادة ما تدمره الحروب

ج- يجب تغطية النفقات العادية من الايرادات العادية مثالها(ثمن المنتوجات الحكومية ،الرسوم والضريبة) اما بالنسبة للنفقات غير العادية (انشاء السدود، الجسور تعمير ما دمرته الكوارث الطبيعية) يمكن اللجوء بتغطيتها الى الايرادات غير العادية كالقروض العامة

بسبب هذه الانتقادات ذهب علماء الفقه الحديث الى تقسيم النفقات العامة الى

أ- النفقات التشغيلية ب- النفقات الاستثمارية

أ- النفقات التشغيلية : هي التي تستخدم لانتظام سير العمل في المؤسسات والمرافق العامة (المرتبات ، الصيانة، ونفقات السلع التي تحتاجها الدول في سير عمل المرافق العامة)

ب- النفقات الاستثمارية: هي النفقات التي تتعلق بالمشاريع الاستثمارية(الطرق ، الجسور، سدود .....) وبهذا يمكن تجنب الانتقادات المذكورة في اعلاه

ثانيا: التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:
يتم تقسيم النفقات العامة وفقا للنشاطات التي تقوم بها الدولة أي حسب اغراض واهداف النفقات لذلك يتم تبويب النفقات الى مجموعات متجانسة لكل مجموعة وظيفة معينة وكالاتي:

أ- النفقات الاقتصادية: هي النفقات التي تهدف الى تحقيق اهدافا اقتصادية (الاعانات، المنح للهيئات الاقتصادية.....)
ب- النفقات الاجتماعية: هي التي تخصص لجهات اجتماعية(الضمان الاجتماعي للعجزة والعاطلين والرعاية الصحية.....)
ج- النفقات الادارية: هي النفقات التي تهدف الى تسيير المرافق العامة للدولة (رواتب الموظفين ، اثمان مشتريات الدولة وتطوير الجهاز الاداري....)
د- النفقات المالية: مثالها خدمة الدين العام وفوائده والاوراق المالية والسندات

ه- النفقات العسكرية: هي النفقات التي تخصص (للمرافق العسكرية والجيش والتسليح ...)
ثالثا: التقسيم الاداري للنفقة العامة:
يتم تقسيم النفقات العامة حسب الوحدات الادارية التي تمارس نشاطها الحكومي (كالوزارات ودوائر حكومية ومخصصات رئاسية ومخصصات تشريعية) وبعد ان يتقرر لكل وزارة جزء من النفقات العامة فأنها تقوم بتقسيم هذه النفقات لكل وحدة حكومية تابعة لها
ولهذا التقسيم عدة مزايا ويمكن ادراجها كما في ادناه:

ما هي مزايا التقسيم الاداري للنفقات العامة؟

أ- يعتبر هذا التقسيم مهما للموازنة العامة ويساعد رئيس كل وحدة ادارية على رسم سياسته الأنفاقية وفقا للإمكانيات المالية المتاحة له
ب- يساعد على اجراء مقارنة بين الاعتمادات المقررة لكل دائرة مع ما كان مخصص في السنوات السابقة وهذا يعطي فكرة عن الاتجاهات العامة للدولة
موقف المشرع العراقي .....يعتبر هذا التقسيم متبع في العراق حيث يتم تقسيم النفقات حسب المؤسسات والوزارات والمحافظات والاقليم وبعد ذلك توزع حسب نوعها تشغيلية واستثمارية ويتم ذلك وفقا لجداول ترفق بقانون الموازنة العامة ، فالاول يتعلق بالأيرادات العامة والثاني للنفقات والثالث للقوى العاملة

رابعا: التقسيم الاقليمي للنفقات العامة:

تقسم النفقات العامة هنا الى:
أ- نفقات قومية ب- نفقات محلية
أ- النفقات القومية هي التي تتولى انفاقها السلطة المركزية لأنها اقدر من غيرها من تقدير المصلحة العامة للأفراد ويتم ذكرها في الموازنة العامة ويستفاد منها كافة افراد المجتمع (نفقات الدفاع، القضاء.....)والتي
ب- النفقات المحلية هي التي تتولاها المحافظات او الولايات ولا يستفاد منها غير افراد تلك المحافظة او الولاية (نفقات توزيع الماء ، الكهرباء الخاصة بالمحافظة، المواصلات داخل المافظة)

ما هي مزايا هذا التقسيم؟
أ- يساعد في اظهار مقدار النفقات الحكومة الاتحادية مقارنة بمقدار النفقات المحلية في المحافظة
ب- يساعد هذا التقسيم من معرفة نصيب كل فرد من النفقات الحكومية والنفقات المحلية.

خامسا: التقسيم الاقتصادي للنفقة العامة:
وهنا يتم تقسيم النفقات العامة الى:
أ- نفقات حقيقية
ب- نفقات تحويلية

أ- النفقات الحقيقية:
وهي التي يترتب على انفاقها حصول الدولة على مقابل مثالها (خدمات، سلع، او رؤوس اموال انتاجية)(كالمرتبات، اثمان مشتريات الدولة لسير العمل في المؤسسات العامة ، النفقات الاستثمارية)
وتقسم النفقات العامة الحقيقية الى نفقات تشغيلية(او جارية) ونفقات استثمارية

ب- النفقات التحويلية:
هي التي لا يترتب على انفاقها حصول الدولة على مقابل ولا تؤدي الى زيادة الدخل القومي، فالدولة هنا تهدف الى تحويل جزء من الدخل القومي من شخص الى شخص آخر لغرض تحقيق اهداف اقتصادية او اجتماعية
ويمكن تقسيمها الى :

١- النفقات التحويلية الاقتصادية:
وتتمثل هذه النفقات بالإعانات التي تمنحها الدولة الى بعض المشاريع الانتاجية المحلية للأغراض الاتية:
أ- تخفيض تكاليف الانتاج
ب- محاربة ارتفاع الاسعار ولتوفير السلع بأسعار منخفضة حتى يتمكن جميع الافراد من الحصول عليها
ج- منافسة المنتوجات الاجنبية

٢- النفقات التحويلية الاجتماعية:
وهي التي تدفعها الدولة لبعض الفئات الاجتماعية لتحسين مستواها المعيشي كالإعانات التي تقدمها الى العجزة والمحتاجين والفقراء لغرض مساعدتهم في تحمل تكاليف المعيشة سواء بصورة دورية ام غير دورية مثالها(التامين الاجتماعي ، الصحي .....)

ما هي معايير للتمييز بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية؟

أ- معيار الزيادة في الدخل القومي

ب- معيار المستهلك المباشر

ج- معيار المقابل

أ- معيار الزيادة في الدخل القومي:
فاذا انفقت الحكومة للقيام بمشاريع صناعية او زراعية تعتبر نفقاتها حقيقية لأنها تضيف انتاجا جديدا للإنتاج القومي
اما اذا انفقت الحكومة اعانات للعاطلين عن العمل فهنا نفقاتها تحويلية لانهال لم تضف شيئا للدخل القومي بل عملت على اعادة لتوزيع الدخل

ب- معيار المستهلك المباشر:
يعتمد هذا المعيار على الشخص الذي يقوم باستهلاك الموارد (السلع والخدمات)
فاذا نتج عن النفقة استخدام الدولة بصورة مباشرة للسلع والخدمات كانت النفقة حقيقية مثالها(ان الدولة تشتري الآلات واثاث وسيارات فهنا الدولة استفادت من السلع التي اشترتها
وكذلك عندما تدفع الدولة مرتبات للموظفين تكون قد استفادت من خدمات هؤلاء)

اما اذا نتج عن النفقة عدم استخدام الدولة للسلع والخدمات بصورة مباشرة وكان المستهلك المباشر لها هو الفرد فتكون النفقة تحويلية مثالها(الاعانات التي تمنح للعجزة والعاطلين عن العمل فالدولة لم تحصل على سلع وخدمات من الذين استفادوا من النفقة بصورة مباشرة وانما استفادت بصورة غير مباشرة لأنها حافظت على كيان المجتمع

ج- معيار المقابل:
يعتمد هذا المعيار على عنصر المقابل
فاذا حصلت الدولة على سلعة او خدمة مقابل نفقاتها اعتبرت النفقة حقيقية
اما اذا لم تحصل على سلعة او خدمة مقابل نفقاتها اعتبرت النفقة تحويلية
ويعد هذا المعيار من افضل المعايير للتمييز بين النفقات .