

كلية الاقتصاد

السنة الثانية

مبادئ المالية العامة المحاضرة الأولى

مدرس المقرر:
أيهم محمود الحميد

القائمة الأولى

النفقات العامة

Public Expenditures = Dépenses publiques

مقدمة القسم :

تعتبر النفقات العامة وسيلة اشباع الحاجات العامة ، ومن ثم فقد احتلت هذه النفقات أهمية خاصة في نطاق دراسة المالية العامة . وقد جعلت المدرسة التقليدية النفقات العامة سبباً وحيداً يبرر حصول الدولة على الإيرادات العامة ، بمعنى ان الدولة لا تحصل على الإيرادات العامة الا بقصد واحد هو تمويل النفقات العامة . ويضاف الى ذلك ، ان المالية التقليدية قد أخذت بقاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة وبقاعدة توازن الموازنة ، بمعنى انه لا يجوز الحصول على إيرادات تزيد عن القدر اللازم لتمويل النفقات العامة .

ومع ذلك فقد انتقدت المالية العامة التقليدية من ناحية ان دراستها للنفقات العامة قد اتجهت للبحث بصورة أساسية في الجوانب القانونية والفنية دون ان تعير اهتماماً كبيراً للجوانب الاقتصادية للنفقات العامة وآثارها في البنيان الاقتصادي والعوامل التي تحدد حجمها ، كما انها لم تقدم دراسة تحليلية لآثار كل نوع من أنواع النفقات العامة ، ولا لآثارها في مستوى النشاط الاقتصادي وتوزيع الموارد الاقتصادية بين ميادين الانتاج المختلفة ، ولا لآثارها في توزيع الدخل القومي .

والسبب في هذا الموقف من المدرسة التقليدية انها قد نظرت الى الانفاق العام بنفس النظرة التي نظرت بها الى الانفاق الخاص ، واعتبرتهما

نوعاً من الانفاق الاستهلاكي . وهذا الانفاق الاستهلاكي يجب ان يتقيد بأضيق الحدود ، وذلك من أجل العمل على زيادة الادخار . ومن ثم فان الدولة - وهي دولة حارسة - يجب ان يقتصر عملها على المرافق التقليدية . ويرتب على ذلك ان الانفاق العام يعتبر محايداً وليس له ان يغير في البنيان الاقتصادي والهيكل الاجتماعي للدولة .

أما بعد ان تطور دور الدولة وتم التسليم بتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فان نطاق الحاجات العامة قد اتسع ، وقد ادى ذلك الى تزايد حجم النفقات العامة ، وأصبح تأثيرها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي واضحاً . ولهذا فقد احتلت دراسة النفقات العامة أهمية كبيرة في نطاق المالية العامة .

وانطلاقاً من هذه النظرة فاننا ندرس النفقات العامة في فصول أربعة :

- الفصل الأول : تعريف النفقة العامة .
- الفصل الثاني : هيكل النفقات العامة .
- الفصل الثالث : حجم النفقات العامة .
- الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل الأول

تعريف النفقة العامة^(١)

سنقسم هذا الفصل الى مبحثين :

الأول : يتعرض لعناصر النفقة العامة .

الثاني : يتعرض لضوابط النفقة العامة .

- (1) - JÉZE(G.), «cours élémentaire de science des finances et de législation financière Française», op. cit., PP. 43 - 52;
- TROTABAS (L.) « Finances publiques », op. cit, PP. 254-257;
- LAUFENBURGER (H.), « Traité d'économie et de législation financières: Budget et trésor », 3ème édition sirey, Paris, 1948, P. 121 et S.

- د. احمد جامع ، « علم المالية العامة » ، الجزء الأول « فن المالية العامة » ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٤١ - ٤٥ ؛
- د. رفعت المحجوب ، « المالية العامة » ، الجزء الأول « النفقات العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٣٨ - ٤٣ ؛
- د. عاطف صدي ، « مبادئ المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٤٢ - ٥٠ ؛
- د. عبدالعال الصكبان ، « مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق » ، مذكور سابقاً ، ص ٤٤ فما بعد ؛
- د. عصام بشور ، « المالية العامة والتشريع المالي » ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، ٧٥ / ١٩٧٦ ص ٨٣ - ٩٣ ؛
- د. محمد حلمي مراد ، « مالية الدولة » ، مطبعة نهضة مصر بالجيزة ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ٢٥ - ٢٧ ؛
- د. محمد عبدالله العربي ، « علم المالية العامة والتشريع المالي » ، الجزء الأول ، الكتاب الأول ، « نفقات الدولة » ، مطبعة حجازي ، ١٩٥٠ ، ص ٣٨ - ٦٤ ؛
- د. محمد فؤاد ابراهيم ، « مبادئ المالية العامة » ، القاهرة ، ١٩٥٩ ، ص ٢١ - ٢٨ ؛
- د. محمود رياض عطية ، « موجز في المالية العامة » ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ٣٧ - ٤٠ .

المبحث الأول

عناصر النفقة العامة

لأبد لأي نفقة من توافر ثلاثة عناصر :

- ١ - شكل النفقة ، وفيما يتعلق بالنفقة العامة فان هذا الاتفاق يتخذ شكل مبلغ نقدي أصلاً .
 - ٢ - صفة القائم بالاتفاق ، وفيما يتعلق بالنفقة العامة فان القائم بها يكون شخصاً عاماً .
 - ٣ - غرض الاتفاق ، وفيما يتعلق بالنفقة العامة فان غرضها هو تحقيق نفع عام .
- ونعرض فيما يلي شرحاً موجزاً لكل من هذه العناصر .

النفقة العامة مبلغ نقدي

تقوم الدولة - من أجل اشباع الحاجات العامة - بالاتفاق في سبيل الحصول على السلع والخدمات ومنح المساعدات والاعانات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها . ويتخذ هذا الاتفاق في الوقت الحاضر شكلاً نقدياً . ذلك ان حصول الدولة على ما تحتاجه من السلع والخدمات بشكل عيني اذا كان مقبولا في العصور القديمة كأن تعتمد الدولة الى تسخير الناس والاستيلاء على خدماتهم دون دفع مقابل لهم ، فان هذا الأمر لم يعد مقبولا في الوقت الحديث . واذا كان مقبولا في العصور القديمة ان تدفع الدولة للأفراد مقابلاً عينياً - جزئياً أو كلياً - في مقابل مشترواتها منهم ، فان

التطور قد قاد الى حلول الاتفاق النقدي محل الاتفاق العيني . ومن ثم فقد أصبح الأصل في النفقة العامة ان تكون مبلغاً نقدياً .

وسبب اتخاذ النفقة العامة مبلغاً نقدياً يرجع الى ما يلي (١) :

١ - انتقال الاقتصاد عموماً من مرحلة اقتصاد المقايضة الى مرحلة الاقتصاد النقدي مما اقتضى ان يكون التعامل أساساً بالنقود . ولا شك ان هذا الانتقال قد تم بقصد التسهيل على المتعاملين ، فلو فرضنا ان الدولة قد عمدت الى اعطاء رواتب الموظفين في شكل عيني ، فان الموظف قد لا يجد أو يصعب عليه ان يجد من يبادل له السلعة التي أخذها من الحكومة مقابل السلع الأخرى التي يحتاج اليها . وما يقال عن الموظف يقال عن بقية المتعاملين مع الدولة . وعلى هذا فان الدولة لا يعقل مبدئياً - وقد أصبح الاقتصاد نقدياً - أن تعود لاقتصاد المقايضة . ومن ثم فان التطور قد اقتضى ان تكون النفقة العامة على شكل مبلغ من النقود .

٢ - تحتاج النفقة العامة - من أجل ضمان تنفيذها وتوجيهها للأهداف التي خصصت لها - الى انواع مختلفة من الرقابة البرلمانية والادارية . ويصعب اجراء هذه الرقابة اذا كانت النفقة العامة على شكل عيني . ومن ثم فان النفقة العامة اذا كانت على شكل مبلغ نقدي فانها تسهل الرقابة عليها .

٣ - تثير النفقة العامة العينية مشكلات كثيرة ، منها قضية تقديرها ، ومنها التهاون وعدم الدقة من قبل السلطات الحكومية ، ومنها افساح المجال للسلطات الادارية لمحاباة بعض الأفراد في هذه النفقة على حساب بعضهم الآخر .

(١) د. محمد لبيب شقير ، «علم المالية العامة» ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص ١٤ .

٤ - يفسح الأخذ بالنفقة العامة العينية المجال للاخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة . ذلك ان الدولة اذا فرضنا انها حققت المساواة بين المواطنين في جباية الضرائب ، فانها لا تلبث ان تحابي بعضهم بمنحهم مزايا عينية ، مما يعني تخفيض عبء الضرائب على هؤلاء المواطنين .

وعلى هذا فان الأصل في الاتفاق العام ان يكون نقدياً . ومع ذلك فان كل هذا لا يحول دون التجاء الدولة الى الاتفاق (أو الايراد) العام العيني حينما تضطرها ظروفها الخاصة الى ذلك . فالدولة - وهي بصدد اشباع الحاجات العامة - قد تقرر الحصول على بعض السلع والخدمات كما هو الحال في حالات الحروب والأزمات ، بل وقد تجبر الأفراد على السخرة من أجل تحقيق مشروع عام^(١) .

النفقة العامة يقوم بها شخص عام

يذكر الكتاب ان هناك فكرتين فيما يتعلق بطبيعة منفق النفقات العامة : الأولى قانونية ، والثانية اقتصادية اجتماعية^(٢)

أ - الفكرة القانونية للنفقات العامة :

وقد أخذ بهذه الفكرة المليون التقليديون . ومن ثم فقد فرقوا بين النفقة العامة والنفقة الخاصة تبعاً للطبيعة القانونية لمن يقوم بالاتفاق . فالنفقة

(١) انظر عكس هذا الرأي ، الذي يرى ان لجوء الدولة للاستيلاء الجبري ومصادرة بعض ممتلكات الأفراد لتسيير المرافق ليس من قبيل النفقات العامة ، د. السيد عبدالمولى ، «المالية العامة» ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٥٧ - ٥٨ .

(٢) لتفصيل انظر :

DUVERGER (Maurice), « Institutions financières », P.U.F. Paris, 1957, PP. 44 - 49.

تكون خاصة اذا قام بها الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة كالجمعيات والشركات . والنفقة تكون عامة اذا صدرت من الأشخاص المعنوية العامة أي من أشخاص القانون العام . وهذا الوصف يشمل الدولة ، والهيئات المحلية ، والمؤسسات العامة .

ويستند المليون التقليديون الذين أخذوا بهذه الفكرة للتفريق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة ، الى اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص ، سواء من حيث الهدف أو من حيث الوسائل . فنشاط أشخاص القانون العام يهدف الى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد من أجل تحقيق هذه المصلحة على القوانين والقرارات الادارية ، أي على السلطات الآمرة ، بينما نجد ان نشاط أشخاص القانون الخاص يهدف الى تحقيق المصلحة الخاصة ويعتمد من أجل تحقيق هذه المصلحة على التعاقد .

وهذه الفكرة القانونية للتفريق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة التي تبناها المليون التقليديون تتفق مع فكرتهم عن «الدولة الحارسة» التي تقصر نشاط الدولة في أضيق الحدود (الجيش والدفاع والعدالة وبعض المرافق العامة). وهذا النشاط يهدف الى مصلحة عامة ، ويستلزم الاعتماد على السلطات الآمرة . الا ان تطور دور الدولة من «الدولة الحارسة» الى «الدولة المتدخلة» الى «الدولة المنتجة» جعل نشاط الدولة يمتد ليشمل كثيراً من الأعمال التي كانت تدخل في الماضي في نشاط الأشخاص الخاصة كالانتاج والتوزيع .

ومن ثم فقد رأى بعض الكتاب في الفكرة القانونية للنفقات العامة قصوراً عن مجازاة الواقع العملي والتطور الذي لحق الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد اقترحوا الفكرة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة التي تأخذ في حسابها اتساع نطاق نشاط الدولة .

ب - الفكرة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة :

وهذه الفكرة لا تعتمد في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على الطبيعية القانونية لمن يقوم بهذه النفقة ، بل على طبيعة الوظيفة التي تخصص لها النفقة . وتبعاً لهذه الفكرة ، فان نفقات «الأشخاص العامة» ليست كلها نفقات عامة ، بل جزء منها فقط وهي تلك التي تقوم بها الدولة بصفقتها صاحبة سيادة (أي تبعاً لأنها تملك سلطة الأمر والنهي) . ومن ناحية أخرى فان النفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة أو المختلطة التي فوضتها الدولة باستخدام سلطتها الآمرة تعتبر من النفقات العامة .

وعلى هذا ، فان النفقات العامة اما ان تصدر من الدولة بصفقتها صاحبة سيادة أو من الأشخاص الخاصة أو المختلطة في حدود تفويض الدولة لها بهذه السيادة .

ومن ثم فان الفكرة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة تخرج من هذه النفقات ما تنفقه الدولة عندما تتعامل مع الآخرين باعتبارها من الأشخاص الخاصة .

وهذا ما يعني اخراج جزء كبير من نفقات الدولة من النفقات العامة رغم ان هذا الجزء تقوم الدولة بانفاقه من أجل اشباع الحاجات العامة التي استجدت على أثر تطور دور الدولة من «الدولة الحارسة» الى «الدولة المتدخلة» و «الدولة المنتجة» . وهو ما لا يستقيم - في رأينا - مع الدور الذي تلعبه الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الوقت الحاضر . كما ان الأخذ بهذه الفكرة يترتب عليه صعوبة قياس دور «القطاع العام» في المجتمع .

وقد استقر رأي غالبية كتاب المالية العامة على الأخذ بتعريف واسع

للمنفقة العامة بحيث يشمل جميع نفقات القطاع العام . وهذا القطاع يشمل :
- الأشخاص المعنوية العامة : الدولة ، والهيئات المحلية ، والمؤسسات العامة .

- المؤسسات والشركات الصناعية والتجارية التي تملك الدولة كل رأس مالها .

- شركات الاقتصاد المختلط اذا كانت الدولة - طبقاً للقانون - تسيطر عليها وتتحكم في ادارتها .

المنفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام

لكي تكون المنفقة عامة يجب ان يقصد بها تحقيق منفعة عامة . وهذا المبدأ مبرر بأمرين : أولهما : ان المنفقة العامة يجب ان تشبع حاجة عامة ، والحاجة لا تكون عامة الا اذا كان اشباعها يحقق منفعة عامة ، وثانيهما : أن المنفقة العامة اذا حققت منفعة عامة فان ذلك يؤدي الى تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة ، فاذا هدفت المنفقة العامة تحقيق نفع خاص لبعض الأفراد دون غيرهم أو لبعض الفئات دون غيرها فان هذا يعني تخفيف ثقل الأعباء العامة عليهم على حساب بقية الأفراد أو بقية الفئات الأخرى .

وهنا يثور التساؤل لتحديد المقصود بالمنفعة العامة ؟ والاجابة على ذلك تفيد بأن فكرة المنفعة العامة قد تغير مضمونها مع تغير دور الدولة . فالماليون التقليديون يرون تحقق المنفعة العامة اذا ما خصصت المنفقة لاشباع الحاجات العامة في حدود الوظائف التقليدية للدولة . أما الفكر المالي الحديث فيرى أنه - مع اتساع دور الدولة - فقد اتسع مضمون المنفعة العامة ليشمل المنفقة المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية . فالاعانات الاقتصادية

والاجتماعية المقدمة للأفراد تؤدي الى تحقيق منفعة عامة لأنها تسهم في اقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي .

وعلى هذا فان فكرة النفع العام تختلف من بلد الى آخر ، ومن وقت الى آخر في نفس البلد لأنها فكرة سياسية أساساً (١) .

(١) أثار معيار تحقق المنفعة العامة المترتبة على الانفاق العام كثيراً من النقاش بين كتاب المالية والاقتصاد . والسبب في ذلك يعود أساساً الى صعوبة قياس المنفعة العامة . فالمنفعة العامة لا يمكن تقديرها مباشرة ولا يمكن تقويمها بالنقود . ذلك ان الحساب الاقتصادي الذي يخضع له النشاط العام يختلف عن الحساب الاقتصادي الذي يخضع له النشاط الخاص . فالنشاط الخاص - وهو يسمى الى تحقيق اكبر منفعة خاصة أو أكبر قدر ممكن من الربح ، ويتحمل في سبيل ذلك نفقة معينة - يمكن تقدير أهدافه بطريق مباشرة وحسابها بالنقود . أما النشاط العام - وهو يسمى الى تحقيق اكبر قدر ممكن من النفع العام بأفضل نفقة ممكنة - يصعب معرفة النفقة العامة للمرافق العامة ، كما أنه يستحيل إيجاد معيار لقياس النفقة العامة . وقد ترتب على ذلك ان المعايير المقترحة لقياس هذه النفقة تعتبر غير مقنعة .
انظر :

BARRÈRE(Alain), «Economie et institutions financières », T.I, Dalloz, Paris, 1965, PP. 56 - 57.

ومن المعايير المقترحة لتقدير وقياس المنفعة العامة ما يلي :

١ - معيار VITO DE MARCO : ويتلخص هذا المعيار بأن المنفعة العامة القصوى تتحقق اذا تساوت التضحية الحدية التي يتحملها الأفراد في سبيل تمويل النفقة العامة مع المنفعة الحدية الباقية بعد الاقتطاع . ويعيب هذا المعيار أمران : الأول : أنه اذا صح هذا المعيار بالنسبة لفرد من المجتمع ، فانه لا يصح بالنسبة للمجتمع بأكمله ؛ والثاني : انه لا يمكن حساب القدر من المنفعة العامة التي تذهب لكل فرد من المجتمع إلا باجراء مقارنة هذا القدر مع الاستهلاكات الأخرى لدخل ذلك الفرد .

٢ - معيار SOMER و PIGU و DALTON : ويتحصل هذا المعيار في أن المنفعة العامة تتحقق اذا تساوت المنافع الحدية لكافة النفقات العامة في جميع وجوه استخداماتها المختلفة . ويمكن قياس ذلك اذا تم توزيع النفقات العامة على الاستخدامات المختلفة بحيث يحقق ذلك أعظم قدر للدخل القومي العيني . ومن أجل قياس الزيادة التي تنتج في الدخل القومي من وراء كل نوع من النفقات العامة فانه يمكن استخدام مبدأ المضاعف أو الضارب Mutiplicateur =

والفكرة القائلة بقصر النفقات العامة على ما يحقق منها النفع العام تعتبر فكرة حديثة نسبياً . ففي القديم نجد ان الخلط كان قائماً بين النفقات العامة ونفقات الملك الخاصة . ثم ادى التطور السياسي والقانوني الى الفصل بينهما . ومع ذلك فانه يبقى أن تقرير المنفعة العامة - كتقرير الحاجة العامة - متروك أمره للسلطات السياسية . وهذا التقرير يخضع لرقابة تشريعية واحياناً لرقابة قضائية . وتمثل الرقابة التشريعية في حق المجالس النيابية بأن تأذن - من أجل اقامة نفقة عامة - بالاعتماد المالي الذي تطلبه الحكومة . كما ان كثيراً من الدساتير تحرم اعتماد نفقة عامة من أجل منفعة فردية ، وتشرط أغلبية خاصة من أجل اعتماد بعض النفقات ، وتقتصر حق اقتراح النفقات العامة على الحكومة وليس لأعضاء المجلس النيابي ... الخ . وتمثل الرقابة القضائية في بعض الدول ، بأن المحاكم منحت حق رقابة دستورية قانون الموازنة (الولايات المتحدة الأمريكية) أو حقها في رقابة حسابات الحكومة (فرنسا) .

نخلص من دراستنا لعناصر النفقة العامة الى تعريفها بأن النفقات العامة هي المبالغ النقدية التي تصدر عن القطاع العام بهدف تحقيق النفع العام .

= ويعيب هذا المعيار أمران أيضاً : أولهما : ان هناك أنواعاً كثيرة من النفقات العامة كنفقات الدفاع والأمن والقضاء يصعب معرفة الفئات الاجتماعية التي تستفيد منها ومن ثم فانه يصعب تطبيق هذا المعيار ؛ وثانيهما : ان مبدأ المضاعف اذا كان يصلح لقياس آثار الانفاق العام على الدخل القومي في أوقات الكساد نظراً لوجود طاقة انتاجية معطلة ، فانه لا يصلح لقياس هذه الآثار في أوقات الرخاء نظراً لوصول الاقتصاد القومي الى حالة التشغيل الكامل ، ولأن كل زيادة نقدية في هذه الحالة لن يترتب عليها زيادة حقيقية في الدخل القومي بل تؤدي الى زيادة التضخم . انظر :

**BROCHIER (H.) et TABATONI(P.), «Economie financière»,
Thémis, Paris, 1959, PP. 460 - 464;**

د. السيد عبدالمولى ، «المالية العامة» ، مذكور سابقاً ، ص ٦٢-٦٣ .

المبحث الثاني

ضوابط النفقة العامة

هناك ثلاث قواعد تحكم الانفاق العام هي : تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع ، والاقتصاد ، والترخيص . ونحن نعطي بعض التفصيل لكل منها.

قاعدة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع

رأينا ان احد عناصر النفقة العامة هو ان يقصد بها تحقيق نفع عام . ومن ثم فان احد ضوابط هذه النفقة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع . وهذه المنفعة يجب ان يختلف مفهومها عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد . فالدولة يمكنها ان توجه أموالها في شكل اعانات اجتماعية للعاطلين عن العمل ، أو بقصد إعادة توزيع الدخل والثروات ، أو بقصد زيادة الانتاج وتحسين جودته (١) .

وعلى هذا فان مبدأ المنفعة يتحقق اذا توجه الانفاق العام الى اشباع الحاجات العامة . ومن أجل ان تحقق الدولة بانفاقها العام أكبر قدر ممكن من المنافع ، فان هذا يوجب على الدولة ان تنظر في مقدار حاجة المجتمع الى مختلف المشاريع وان تجري مفاضلة بينها على أساس ما تحققه كل منها من منفعة جماعية ، ومن ثم تقرر كمية وتوقيت الانفاق على كل من هذه المشاريع .

1. « Principles of Public Finance », Routledge and LTD, London, 1945, PP. 7 - 9.

كما يتعين على الدولة ان تراعي في انفاقها العام الوضع المكاني للبلاد ، ومن ثم فان الدولة - وهي بصدد تحقيق اكبر قدر ممكن من المنافع من نفقاتها العامة - تقسم هذه النفقات بشكل يراعي حاجات المحافظات والأماكن المختلفة .

ويتصل بموضوع تحقيق اكبر قدر ممكن من المنافع موازنة النفقات العامة بالنسبة لمختلف الطبقات الاجتماعية . ومن ثم فاذا كانت الدولة تهدف الى اعادة توزيع الدخل القومي لصالح احدى الطبقات الاجتماعية ، فانها يجب ان توجه نفقاتها العامة بحيث تستفيد منها تلك الطبقة على حساب غيرها من الطبقات الاجتماعية الأخرى .

ولا شك ان المخطط هو الذي يقوم بالموازنة بين هذه الأوجه المختلفة للنفقات العامة على ضوء الأهداف الموضوعية في الخطة . والمخطط - وهو يقوم بهذه الموازنة - يقرر ترتيب تنفيذ المشاريع التي تحقق له أهداف الخطة ، وتحكمه في ذلك اعتبارات كثيرة منها : كلفة كل من هذه المشاريع ، والفترة التي يحتاجها لاقامته وتشغيله ، وعدد وكفاءة العمال الذين سيشتغلون فيه ، وعائد كل من هذه المشاريع ، وتأثيره في الدخل والنتائج القومي وفي الاستهلاك وفي اعادة التوزيع ، وحاجة كل مشروع الى العملات الأجنبية ، وضرورة هذا المشروع للمنطقة التي سيقام فيها .

وهذه الاعتبارات كلها تعتبر عوامل كمية قابلة للقياس بصورة تقريبية على الأقل اذا توافرت الأرقام والبيانات الاحصائية اللازمة لها .

قاعدة الاقتصاد

يجب على السلطات القائمة بالاتفاق العام أن تقوم بهذا الاتفاق مع

تجنب التبذير فيه : ومن ثم فانه يجب ان لا تنفق أي مبلغ الا لمبرر ، وان تسير في المرافق العامة بأقل التكاليف . ذلك ان النفقات العامة مبررة فيما تحققة من منفعة اجتماعية ، ولا يتصور تحقق هذه المنفعة اذا كان الانفاق العام تبذيرياً .

ولعل أول من نادى بقاعدة الاقتصاد في الانفاق العام هو «ساي SAY» حيث أخضع الاستهلاك العام – مثله في ذلك مثل الاستهلاك الخاص – لمبدأ الوفرة ، وطالب بأن يكون الانفاق في حدود ما يجب انفاقه ، وان تدفع الادارة ثمن الأشياء في حدود قيمتها (١) .

وتظهر أهمية قاعدة الاقتصاد في الانفاق العام اذا لاحظنا ان القائمين على هذا الانفاق – وهم يتصرفون في اموال لا تخصهم – يتصرفون في مبالغ ضخمة تغري على البذخ والتبذير . ومن مظاهر التبذير زيادة عدد الموظفين والمستخدمين والعمال عن الحد اللازم ، ووضع كل من هؤلاء في غير مكانه المناسب ، والمبالغة في تقدير المبالغ اللازمة لانشاء بعض المشروعات العامة ، والاهتمام بالزخارف في الدوائر الحكومية . وفي الدول المتخلفة اقتصادياً نجد ان الانفاق العام يتجه للتبذير بفعل أثر المحاكاة *Effet de démonstration* ، أي محاكاة طرق الانفاق السائدة في الدول المتقدمة .

وتبذير الأموال العامة يؤدي الى اضعاف الثقة في مالية الدولة ، كما انه يسمح للمتهرين من الضرائب بتبرير فكرة تهريبهم في اعين الممولين .

وتطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة لا يعني التقثير في هذه

(1) SAY(J.B.), «Cours complet d'économie politique pratique» , Vol. 5, Paris, 1829, P. 121.

النفقات . فالتقير مذموم نظراً لأنه يعني الشح في الاتفاق حتى على المسائل التي يحقق الاتفاق عليها منفعة اجتماعية كبيرة ، بينما نجد ان تطبيق قاعدة الاقتصاد يعني ان يكون الاتفاق على جوهر الموضوع بكميات كبيرة تناسبه كما يعني تجنب الاتفاق على هوامش الموضوع الا بقدر .

وتطبيق قاعدة الاقتصاد يتطلب تعاون وتضافر جهود مختلفة . ومن هذه الجهود (١) :

١ - رقابة الرأي العام : فهذه الرقابة كفيلة بالكشف عن بعض مواطن التبذير .

٢ - الرقابة الادارية والبرلمانية : وهذه الرقابة تقوم بدور فعال في كشف التبذير ومعاينة من قام به .

٣ - الجهاز الاداري الكفاء : ذلك ان الرقابة الادارية وحدها لا تكفي ، لأنها لا تستطيع ان تضبط جهازاً ادارياً قليل الكفاءة . ولا شك ان الدول المتخلفة اقتصادياً يسود فيها وجود الأجهزة الادارية القليلة الكفاءة .

قاعدة الترخيص

تنضع النفقة - ونظراً لأنها تتضمن مبالغ كبيرة تخصص لاشباع الحاجات العامة - لأذن سابق من الجهة المختصة . وهذا الأذن قد يختص بتقريره البرلمان على النطاق المركزي ، أو الهيئات المحلية ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني .

وتعد قاعدة الترخيص مظهراً من مظاهر الاختلاف بين النفقات

(١) د. عبدالعال الصكبان ، «مقدمة في علم المالية العامة ، والمالية العامة في العراق» ، مذكور سابقاً ، ص ٧٦-٧٧ .

العامة والنفقات الخاصة ، ذلك ان النفقات العامة وحدها هي التي تخضع
للاذن السابق من البرلمان أو من الهيئات المحلية المختصة . ويتم الحصول على
هذا الترخيص وفقاً لاجراءات معينة ستعرض لها في القسم الثالث من هذا
الكتاب حين تعرضنا «للموازنة العامة» . أما النفقات الخاصة فيكفي ان
تصدر ممن يملك حق الاتفاق فيها (الفرد أو الشركة الخاصة) دون ان تحتاج
لاذن سابق بها .