

دور النفقات العامة في التوزيع

أحمد هادي عبد الواحد السعدوني

قسم الشؤون القانونية/ جامعة بابل

ahmed.hadi@uobabylon.edu.iq

معلومات البحث
تاريخ الاستلام : 2020 / 1 / 12
تاريخ قبول النشر : 2020 / 7 / 23
تاريخ النشر : 2020 / 9 / 19

الخلاصة

أضحت النفقات العامة أداة مالية تلعب أدواراً مهمة ومتنوعة في حياة الدولة بمختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، إذ بواسطتها تتدخل الدولة بإحداث التحسينات والتطويرات اللازمة في هذه النواحي؛ ولا يقتصر دورها على النطاق الداخلي للدولة، بل يتعداه إلى النطاق الخارجي، وذلك عبر ادائها لواجباتها والتزاماتها المالية التي يستلزمها الانتماء للمجتمع الدولي والإنساني هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن الصفة النقدية للنفقات العامة توجب توشي الدقة والنظرة المستقبلية الشاملة للاقتصاد الوطني في نطاق مجرياته الحاضرة وما ينبغي أن يكون عليه في المستقبل على وفق السياسة الاقتصادية والتنموية التي تسعى الدولة للعمل على تحقيقها مستفيدة مما نتج عن التجارب السابقة، إذ يمكن للنفقات العامة عبر التوسيع أو التضييق فيها أن تسهم في معالجة عدة ظواهر اقتصادية واجتماعية كظاهرتي التضخم والكساد وغيرها، كما أن لنوع النفقات العامة من حيث كونها نفقات حقيقية أو تحويلية نتائج في توليد دخول جديدة للأفراد والمشاريع أو الإبقاء على تلك الدخول مع تقليل الفوارق الطبقيّة بين فئات المجتمع وذلك للحيلولة دون تكديس الثروات لدى فئات معينة من ناحية وتحسين المستوى المعاشي لفئات أخرى من ذوي الدخل المحدودة من ناحية أخرى. وقد حاولنا في هذه الدراسة تسليط الضوء على الدور الاقتصادي والاجتماعي الكبير للنفقات العامة في جانب منه ألا وهو دورها في التوزيع.

الكلمات الدالة: النفقات العامة، التوزيع، الاقتصاد الوطني

The Role of Public Expenditures in Distribution

Ahmed Hadi Abdul-Wahid Al-Sa'douni

Department of Legal Affairs/ University of Babylon

Abstract

Public expenditures became a financial tool that plays important and varied roles in the life of the state in its various political, economic, social and other aspects, by which the state intervenes to bring about the necessary improvements and developments in these areas; its role is not limited to the internal scope of the state, but rather extends it to the external domain, through the performance of its duties and obligations. The financial necessity for belonging to the international and humanitarian community on the one hand, and on the other hand, the monetary characteristic of public expenditures necessitates precision and a comprehensive future view of the national economy in the scope of its current course of action and what it should be in the pain. It will be accepted according to the economic and development policy that the state seeks to achieve, benefiting from the results of previous experiences, as public expenditures through expansion or narrowing in it can contribute to addressing several economic and social phenomena such as inflation and recession, and others, and that the type of public expenditures in terms of being expenditures Real or transformative results in generating new income for individuals and projects or maintaining that entry while reducing class differences between groups of society in order to prevent the accumulation of wealth for certain groups on the one hand and improving the standard of living for other groups with limited incomes on the other. In this study, we have tried to shed light on the great economic and social role of public expenditures in part, which is their role in distribution.

Keywords: public expenditure; distribution, national economy

by University of Babylon is licensed under a Journal of University of Babylon for Humanities (JUBH)

[Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

المقدمة

أولاً- فكرة الموضوع وأهميته:

تشكل النفقات العامة إحدى أدوات المالية العامة، إذ يُعرف علم المالية العامة عموماً بأنه: " ذلك العلم الذي يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية (الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة) لغرض تحقيق أهداف الدولة النابعة عن فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية..."⁽¹⁾، وبهذا فإن النفقات العامة تشكل أحد أضلاع ثلاثي الأدوات المالية التي بها وبالإيرادات العامة والموازنة العامة يمكن تحقيق الأهداف المتنوعة للدولة السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها⁽²⁾، ولا شك في ارتكاز هذه الأهداف على السياسة والأيدولوجية التي تعتمدها الدولة في حكمها التي تختلف من الدولة البسيطة إلى الدولة المركبة (الاتحادية)، وتختلف في النظام البرلماني عنها في النظام الرئاسي أو المجلسي أو المختلط. وفضلاً عما تقدم فإن لهذه النفقات العامة أهمية كبيرة تتجلى في حياة الدولة الحاضرة والمستقبلية، وذلك عبر ارتكاز مختلف النشاطات عليها فلا يمكن تصور وجود دولة تستطيع القيام بمهامها وخططها التنموية والاستراتيجية على المستويين الداخلي والخارجي من دون أن تكون لها نفقات عامة ومبرمجة من حيث التخصيص والصرف والرقابة. هذا من جانب ومن جانب آخر أن لهذه النفقات آثاراً متنوعة في الاقتصاد القومي للبلد من زوايا متعددة كآثارها المباشرة وغير المباشرة على عمليات الإنتاج والاستهلاك والتوزيع. ولهذه الأهمية ارتأينا أن نختار (دور النفقات العامة في التوزيع) موضوعاً لدراستنا هذه بوصفه جانباً مهماً من جوانب أثر النفقات العامة في العمليات الاقتصادية في البلد.

ثانياً-أسباب اختيار الموضوع:

بادرنا إلى اختيار (دور النفقات العامة في التوزيع) موضوعاً لبحثنا للأسباب الآتية:

- 1- للأهمية العملية التي يتمتع بها هذا الموضوع والتي تم بيانها عبر الفقرة السابقة.
- 2- لاختلاف وجهات النظر بين أنصار المذهب التقليدي والاشتراكي في دور النفقات العامة في التوزيع كون أن المذهب التقليدي ينظر إلى الدولة بوصفها دولة حارسة غير متدخلة، في حين توسعت هذه النظرة لدى المذهب الاشتراكي بعد أن أصبحت الدولة متدخلة أولاً ومنتجة ثانياً، مما زادت مهامها ونشاطاتها في المجتمع مما انعكس ذلك على عمليات الاقتصاد القومي ومنها التوزيع.
- 3- قلة البحوث والكتابات بشأن هذه الجزئية تحديداً وإن وجد بعضها فإنه معالج ضمن مواضيع عامة ولم تخصص إلا القليل من الدراسات والبحوث بهذا الموضوع.

ثالثاً-أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في الإجابة عن التساؤلات التي يمكن إثارتها بشأن الموضوع ومنها ما المقصود بالنفقات العامة؟ وما هي أركان النفقة العامة وخصائصها وأنواعها؟ وكيف يمكن لهذه النفقات أن تؤثر إيجاباً أو سلباً على التوزيع وما هي حدود هذا الأثر؟ وغير ذلك من الاسئلة الفرعية الأخرى.

رابعاً-مشكلة البحث:

وجود بعض الغموض والالتباس بشأن معنى التوزيع محل الدراسة واختلاطه مع أنواع أخرى من التوزيع كالتوزيع الوظيفي وغيره، فضلاً عن ضرورة بيان فيما إذا كانت النفقات لها القدرة بمفردها التأثير في التوزيع أم لا بد من استعانتها ببعض مصادر الإيرادات العامة ومن ثم تظهر مشكلة البحث في تحديد ما إذا كان التأثير في التوزيع هو أثر للنفقات العامة أم للإيرادات العامة أم هو أثر يستلزم تضافر الأدوات معاً، ومدى نسبية هذا الأثر.

خامساً - منهجية البحث:

سيتم اعتماد المنهج التحليلي التطبيقي، إذ نحلل الأفكار المطروحة على بساط البحث مع إعطاء الأمثلة النظرية لتوضيح ما يمكن التوصل إليه من نتائج.

سادساً-تقسيم البحث:

من أجل تغطية موضوع البحث ارتأينا دراسته عبر تقسيمه على مطلبين نبيين في المطلب الأول مفهوم النفقات العامة، ونخصص المطلب الثاني لتوضيح علاقة النفقات العامة بإعادة التوزيع.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

من أجل تقديم فكرة عن النفقات العامة وتحديد أبعادها بوصفها ظاهرة قانونية ارتأينا دراسة موضوع هذا المطلب عبر تقسيمه على فرعين: نخصص الفرع الأول لتعريف النفقات العامة، ونبين في الفرع الآخر خصائص أو مميزات النفقة العامة.

الفرع الأول: تعريف النفقات العامة

للقوف على تعريف النفقات العامة نحاول التطرق إلى تعريفها على المستويين اللغوي والاصطلاحي، وذلك عبر الفقرتين الآتيتين:

أولاً - تعريف النفقات العامة لغة:

النفقات في اللغة العربية، جمع نفقة؛ وهي ذات معانٍ متعددة فهي من أصل الفعل نفق⁽³⁾، ويعني ارتفاع قيمة الشيء والرغبة فيه، يقال: نفقت السلعة تنفق نفاقاً، بالفتح أي غلت ورُعب فيها. وفي الحديث ((المنفق سلعته بالحلف الكاذب))، وتعني أيضاً النقص من الشيء، يقال: نفق ماله ودرهمه وطعامه نفاقاً ونفاقاً ونفق كلاهما: نقص وقل. وأنفق الرجل إذا افتقر؛ ومنه قوله عز وجل: ((قُلْ لَوْ أَنْتُمْ تَمْلِكُونَ خَزَائِنَ رَحْمَةِ رَبِّي إِذًا لَأَمْسَكْتُمْ خَشْيَةَ الْإِنْفَاقِ وَكَانَ الْإِنْسَانُ قَتُورًا))⁽⁴⁾، أي خشية الفناء والنفاد. وأنفق المال: صرفه. وفي التنزيل قال الحكيم تعالى: ((وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ أَنْفِقُوا مِمَّا رَزَقَكُمُ اللَّهُ...))⁽⁵⁾، أي أنفقوا في سبيل الله وأطعموا وتصدقوا، والنفقة: ما أنفق⁽⁶⁾.

ثانياً - تعريف النفقات العامة اصطلاحاً:

عبر اطلاع الباحث على أغلب التشريعات المالية في العراق كقانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959 المعدل وقانون ضريبة العرصات رقم 26 لسنة 1962 المعدل وقانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1981 المعدل وقانون الادخار الإجباري رقم 437 لسنة 1972 المعدل وقانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل وغيرها، تبين عزوف المشرع العراقي عن إيراد تعريف نصي محدد للنفقات العامة، واقتصرت جهوده على تنظيم أبواب صرفها وطرق زيادتها وآلية المناقلة بين أبواب النفقات عموماً وغير ذلك، إلا أنه قد أورد تعريفات لبعض صور النفقات العامة في قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل⁽⁷⁾، ومنها تعريف (الإنفاق الجاري) وتعريف (كلمة إنفاق)، وذلك في المادة (2) من الملحق (أ) من هذا القانون، وقد أحسن المشرع العراقي بهذا المسلك، إذ ليست مهمته وضع تعريفات للمصطلحات التشريعية بقدر ما هو مكلف به من وضع النصوص القانونية المبينة للأحكام العامة والتفصيلية التي تسهل العمل التنفيذي، وأنه مهما بذل من جهد وعناية في صياغة هذا التعريف فلا يمكنه أن يأتي بتعريف جامع مانع للنفقات العامة، لأنه لن يستطيع التنبؤ مسبقاً بما سيفرزه تطور وتنوع المجالات المالية والاقتصادية من

مستجدات، مما يجعل ذلك التعريف نصاً جامداً بحاجة إلى التدخل التشريعي بالتعديل المستمر لجعله صالحاً للتطبيق مماشياً لتلك التطورات.

وقد أدى صمت المشرع عن تعريف النفقات العامة إلى ترك باب الاجتهاد مفتوحاً أمام الفقهاء والمختصين بعلم المالية العامة، محاولين بذل قصارى الجهود التوصل إلى التعريف الأقرب للنفقة العامة بعناصرها وخصائصها الذاتية، مما أدى إلى ظهور العديد من التعريفات الفقهية للنفقة العامة وإن اختلفت هذه التعريفات فيما بينها من حيث الصياغة والمبنى فإنها تلتقي من حيث المضمون والمعنى، ومن هذه التعريفات أنها: "مبلغ من النقود تدفعه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بقصد إشباع حاجة عامة"⁽⁸⁾، وبتحليل هذا التعريف يتبين أنه واسع وذو عبارات مرنة ويفتقر إلى الدقة في شموله على أركان النفقة العامة من حيث الركن المادي الذي يتمثل بضرورة وجود التزام⁽⁹⁾ للدولة أو إحدى هيئاتها بهذا الإنفاق وأن يكون مصدر هذا الالتزام أحد مصادر الالتزام المعروفة في القانون المدني وهي المصادر الإرادية المتمثلة بالعقد والإرادة المنفردة والمصادر غير الإرادية المتمثلة بالعمل غير المشروع والكسب من دون سبب وقانون⁽¹⁰⁾، هذا من جانب ومن جانب آخر لابد من اشتغال النفقة على الركن الآخر وهو الركن الشرعي أو ما يسمى بالركن القانوني الذي يتمثل بوجود تخصيص من المشرع لهذا الإنفاق والذي يتمثل بأحد أبواب قانون الموازنة العامة.

وعُرفت النفقة العامة أيضاً بأنها: "ما يقرر المشرع تخصيصه من الأموال العامة للصرف على مجالات محددة إذا ما تحقق أحد مصادر الالتزام بها"⁽¹¹⁾، وينتقد جانب من الفقه المالي هذا التعريف ونؤيد ما ذهب إليه من انتقاد، فبالرغم من كونه تعريفاً واضحاً مشتملاً على ركني النفقة العامة المادي والشرعي إلا أنه مشتمل على عبارة (الأموال العامة) وكان الأجدر بالتعريف استخدام تعبير (النقود) بدلاً منها، لأن الأموال العامة كما هو معروف تشمل النقود والأموال العينية الأخرى سواء أكانت منقولة أم عقارية في حين أن النفقات العامة باعتبارها إحدى الأدوات المالية في الموازنة العامة للبلد لا يمكن أن تكون غير النقود وذلك ليسهل حسابها رقمياً، فضلاً عن أن النقود أكثر قابلية للتقسيم ومن ثم يتسنى منح كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة احتياجاتها من مبالغ النفقات العامة في السنة المالية⁽¹²⁾، فضلاً عما للصفة النقدية من أثر كبير في تسهيل فرض الرقابة المالية على عملية الإنفاق العام.

وعلى أساس ما تقدم يمكننا تعريف النفقة العامة بأنها: ((ما يقرر المشرع تخصيصه من النقود للصرف على مجالات محددة إذا ما تحقق أحد مصادر الالتزام بها)).

الفرع الثاني: خصائص النفقات العامة

عبر الاطلاع على كتابات بعض فقهاء المالية العامة وآرائهم في هذا الشأن وبتحليل تعريف النفقة العامة المشار إليه في الفرع السابق يمكن الإشارة فيما يأتي إلى أبرز ما تتسم به هذه النفقة من خصائص يمكن عدها معايير لتمييز النفقة العامة من غيرها من الظواهر المالية الأخرى.

أولاً- النفقة العامة مبلغ من النقود:

في الزمن السابق كانت الدولة تستخدم سلطاتها للحصول على كل احتياجاتها أو بعضها جبراً من دون مقابل، أو بمقابل أقل من قيمة السلعة أو الخدمة، أما في الوقت الحاضر فلم يكن باستطاعتها ذلك إلا في حدود ضيقة جداً كحالة الظروف الاستثنائية، ويعود سببه إلى انتشار المبادئ الديمقراطية وما صاحبها من حرية سياسية⁽¹³⁾؛ ومن ثم أصبحت حاجة الدولة للحصول على السلع والخدمات باباً من أبواب الإنفاق العام، ولصعوبة اعتماد الإنفاق العيني أداة للنفقة العامة بسبب عدم إمكانية تقدير قيمة السلع والخدمات ولتعدد ذكرها

في الموازنة العامة للدولة بوصفه رقماً حسابياً وغيرها من الأسباب، مما حتم أن تأخذ النفقة العامة صورة مبالغ نقدية.

هذا يعني ضرورة أن تكون النفقة التي تدفعها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة (أحد أشخاص القانون العام) متمثلة بمبلغ نقدي، فبعد أن ثبت عدم إنتاجية طريقة الإيجار أو السخرة في القيام بالخدمات العامة، وأن طريقة الدفع العينية التي تقوم على أساس دفع الدولة لسلع أو خدمات لإشباع الحاجات العامة هي منتقدة بوصفها صعبة التطبيق كلياً وأنها لا تسمح بتقدير المقابل الذي تدفعه الدولة تقديراً دقيقاً، فكان أن لجأت الدولة إلى تبني الوسيلة النقدية التي تتلافى الانتقادات أعلاه أكثر عدالة من طريقة الدفع العيني وأكثر سهولة في التطبيق وتسمح بتقدير مقابل الخدمة تقديراً دقيقاً وتسهل عملية الرقابة على الموازنة؛ وعلى أساس ما تقدم فإن الوسائل غير النقدية التي قد تعتمد عليها الدولة لغرض تحقيق احتياجاتها من المنتجات المختلفة أو منح المساعدات لا تعد من النفقات العامة، شأنها في ذلك شأن المزايا العينية مثل السكن المجاني أو المزايا الشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد فإنها هي الأخرى لا ينطبق عليها وصف النفقات العامة، يضاف إلى ذلك بعض المزايا النقدية كالإعفاء من الضرائب وغيرها⁽¹⁴⁾، ولا يقلل ذلك بعض الحالات الاستثنائية التي قد يتعذر فيها على الدولة تماماً الحصول على احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي مثل أوقات الحروب والأزمات الحادة، وتعد بعض الوسائل غير النقدية من النفقات العامة، إلا أن ذلك على سبيل الاستثناء ومن ثم لا يجب التوسع فيه بأي حال من الأحوال، بخلاف الإيرادات العامة، إذ يمكن أن تكون ذا صفة عينية أحياناً، كذلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق القرض العام، إذ إن محل عقد القرض يكون مالاً وهذا يشمل كل عين أو حق له قيمة مادية في التعامل ولا يخرج عن التعامل بطبيعته أو بحكم القانون⁽¹⁵⁾.

وفضلاً لبعض المبررات التي ذكرت أعلاه في استلزام الصفة النقدية للنفقات العامة، يضيف إليها بعض الباحثين⁽¹⁶⁾، ما يأتي:

- 1- تسهل الصفة النقدية للنفقات العامة ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة لضمان حسن استخدامها بناءً على القواعد والضوابط التي تحقق مصالح الأفراد العامة، فضلاً عن صعوبة الرقابة على الإنفاق العيني؛ وذلك لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق.
- 2- يؤدي نظام الإنفاق العيني بما قد يستتبعه من منح بعض المزايا العينية إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف العامة بين الأفراد.
- 3- أدى انتشار مبادئ الديمقراطية ورسوخها إلى عدم جواز إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة (من دون أجر)، لتنافي ذلك مع حرية الإنسان وكرامته.
- 4- يثير الإنفاق العيني العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية، مما يؤدي إلى عدم الدقة، وقد يؤدي إلى محاباة بعض الأفراد وإعطائهم مزايا عينية من دون غيرهم.
- 5- يؤدي الإنفاق العام بالصورة النقدية إلى ازدياد حجم النفقات العامة، ومن ثم ازدياد حجم الضرائب بوصفه مصدراً أساسياً للإيرادات العامة وغيرها من الأعباء العامة مع توزيع عادل لهذه الأعباء كل بحسب قدرته التكلفة.

ثانياً- النفقة العامة تصرف من الدولة أو إحدى هيئاتها العامة

من أجل أن تعد النفقة من نوع الإنفاق العام لا بد أن يتم إنفاقها عن طريق أحد أشخاص القانون العام حتى إن كان هدفها إشباع حاجة عامة، فلو قام شخص أو جمعية خاصة ببناء منتزه عام فإنه لا يعد إنفاقاً

عاماً، ويعد من أشخاص القانون العام وزارات الدولة ودوائرها كافة المرتبطة بوزارة وغير المرتبطة بوزارة استناداً لما تقرره أحكام القانون الإداري في تحديد أنواع أشخاص القانون العام⁽¹⁷⁾، وبهذا الخصوص اعتمد الفكر المالي في إطار التمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة معيارين⁽¹⁸⁾:

1- **المعيار القانوني (الشكلي):** يستند هذا المعيار للطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق للتفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة، وهذا يمثل المعيار التقليدي، إذ تعد وفقاً له من النفقات العامة؛ تلك النفقات التي يقوم بها الشخص المعنوي العام، أي أشخاص القانون العام متمثلة بالدولة، والهيئات العامة القومية، والهيئات العامة المحلية، والمؤسسات العامة؛ في حين تعد نفقات خاصة تلك النفقات التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص، متمثلة بالأفراد والشركات والجمعيات وغيرها من المؤسسات الخاصة الأخرى، وبذلك فالطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالإنفاق هي التي تحدد طبيعة النفقة وما إذا كانت عامة أم خاصة، ويسوغ القائلون بهذا المعيار وجهة نظرهم بالاستناد إلى اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص، هذا الاختلاف الذي ينصرف بصفة أساسية إلى أن نشاط الأشخاص العامة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويعتمد في ذلك على السلطات الأمر، أي على القوانين أو القرارات الإدارية بينما يهدف نشاط الأشخاص الخاصة إلى تحقيق المصلحة الخاصة، ويعتمد في ذلك على عقود القانون الخاص التي تقوم على مبدأ المساواة بين المتعاقدين.

ولم يسلم هذا المعيار من سهام النقد التي تعرض لها في جزء من الأسس التي قام عليها، إذ يذهب بعض الباحثين إلى القول: بأن هذا المعيار كان ممكناً في السابق في ظل (الدولة الحارسة)، كونه ينسجم مع طبيعة هذه الدولة التي يقتصر دورها على القيام بأعمال الجيش والدفاع والعدالة وبعض المرافق العامة، وهو ما يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وما يستلزم الاعتماد على السلطات الأمر. أما بعد انتقال الدولة إلى (دولة متدخلة) ثم إلى (دولة منتجة) فلم يعد دورها مقصوراً على هذه الدائرة الضيقة التي تتميز عن دائرة نشاط الأشخاص الخاصة، بل امتد دورها ليشمل بالإضافة إلى هذه الدائرة التقليدية العديد من الأعمال التي تدخل في نشاط الأشخاص الخاصة، كالنقل والمواصلات والزراعة والتجارة والصناعة والبنوك وغيرها، مما أدى هذا التطور في دور الدولة وفي اتساع نطاق نشاطها إلى عدم كفاية الاعتماد على المعيار القانوني، نظراً لانهايار الأساس الذي بني عليه الذي يعود إلى اختلاف طبيعة نشاط الأفراد⁽¹⁹⁾.

2- **المعيار الوظيفي (الموضوعي):** لقد ساهم النقد الموجه إلى الأساس الذي يقوم عليه المعيار القانوني سالف الذكر إلى تمخض الفكر المالي عن ظهور معيار آخر يقوم على أساس مغاير للمعيار السابق، وهو المعيار الوظيفي أو ما يسمى بـ(المعيار الموضوعي)، الذي يستند للطبيعة الوظيفية التي تصدر عنها النفقة، للتفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة وليس على الطبيعة القانونية، فبعد أن أصبحت الدولة منتجة أخذت تمارس أنواعاً من الأنشطة مماثلة لتلك التي يمارسها الأفراد، فضلاً عن ذلك فإن الدولة قد تقوم بتفويض بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام بعض سلطاتها الأمر، مما زاد في انهيار الأساس الذي يستند عليه المعيار القانوني؛ ولذلك اتجه فريق من الكتاب والباحثين إلى الأخذ بمعيار يستند للطبيعة الوظيفية التي تصدر عنها النفقة، أي يستند لاعتبارات اقتصادية واجتماعية، فهو معيار يصدر عن تحليل اقتصادي واجتماعي للدولة، وبناءً على هذا المعيار فإن النفقة حتى تعد نفقة عامة ينبغي أن تكون من بين النفقات التي تقوم بها الدولة بصفقتها السيادية، وبالعكس تعد النفقة نفقة خاصة عندما تقوم بها الدولة في الظروف ذاتها التي يقوم الأفراد بالإنفاق فيها، مما يترتب على ذلك القول: لا تعد كل النفقات التي تقوم بها الهيئات العامة نفقات عامة، في حين تعد نفقات عامة تلك النفقات التي يقوم

بها الأشخاص الخاصة التي فوضتها الدولة استخدام بعض سلطاتها الأمر على أن تكون هذه النفقات نتيجة لاستخدام السلطات السيادية؛ وهذا يعني أن بعض ما يعد عاماً من النفقات تبعاً للمعيار الوظيفي قد لا يصدر عن إحدى الهيئات العامة، بل قد يصدر عن إحدى الهيئات الخاصة.

وقد أُشكل على هذا المعيار بأنه لا ينسجم مع ما يجري عليه العمل من قصر النفقات العامة على تلك التي تقوم بها الهيئات العامة، وهو ما يُفقد النفقة العامة معناها، فضلاً عن أنه معيار يهدف إلى استبعاد النفقات التي تقوم بها المشروعات العامة من نطاق النفقات العامة⁽²⁰⁾.

وبعد دراسة المعيارين المتقدمين والانتقادات الموجهة لهما وتحليلها، يرى الباحث وجاهة رأي أنصار كلا المعيارين، إلا أن النفقة حتى تكون نفقة عامة بمعناها في نطاق الفكر المالي لا بد أن تكون من ضمن النفقات المدرجة في أبواب الموازنة العامة للدولة ومصروفة على وفق قانون تلك الموازنة من الناحيتين العضوية والوظيفية.

ثالثاً-هدف النفقة العامة تحقيق منفعة عامة

بعد تحول الدولة من كونها دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومن ثم إلى دولة منتجة، أصبح من ضمن واجباتها إشباع الحاجات العامة لأبناء شعبها، ولتحقيق ذلك تقوم الدولة بالإففاق على الخدمات العامة اللازمة لإشباع تلك الحاجات والمسوغ الرئيس لهذه الصفة أو العنصر يرجع إلى مقتضيات مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد، إذ إن تساويهم في تحمل الأعباء العامة وخاصة العبء الضريبي يستلزم تساويهم في الانتفاع بالنفقات العامة، فتحمل هذه الأعباء العامة والنفقات العامة هما وجهان لعملة واحدة، وبذلك فليس من الإنصاف أن تكون النفقة لغرض نفع أو مصلحة خاصة بفتة معينة، لما في ذلك من مخالفة لمبدأ العدالة والمساواة في تحمل الأعباء العامة⁽²¹⁾، هذا من جانب ومن جانب آخر فإن من سمات الاقتصاديات المتقدمة وصفها بأنها اقتصاديات خدمية، وذلك لتعدد وأهمية القطاعات والأنشطة التي تمارسها الدولة وهيئاتها العامة لتقديم الخدمات للأفراد⁽²²⁾.

إذ يجب أن يكون هدف النفقة العامة إشباع الحاجات العامة ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة، فلا تعد من النفقات العامة تلك النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة وتحقيق نفع خاص يعود إلى الأفراد، ويؤكد جانب من المهتمين بالفكر المالي أن أمر تحديد الحاجة العامة وتقديرها بصورة موضوعية يركز بشكل أساسي على معيار سياسي أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي، إذ إن السلطة السياسية في الدولة هي التي تتولى عادة تقرير ما إذا كانت حاجة معينة تعد حاجة عامة أو لا تعد كذلك، وتستند في ذلك على قواعد وضوابط معينة، وأنها في سبيلها لتحديد طبيعة الحاجة تخضع لرقابة تشريعية وتنفيذية وأحياناً قضائية، بقصد ضمان عدم إساءة استعمال هذا الحق⁽²³⁾، وتتمثل الرقابة التشريعية في حق المجالس النيابية في منح الإذن بالاعتماد المالي الذي تطلبه الحكومة. في حين تتمثل الرقابة من جانب السلطة التنفيذية فيما لها من حق إلغاء الاعتمادات التي تقررها الهيئات التشريعية المحلية في بعض البلاد إذا رأت أنها تتضمن خروجاً على مبدأ تحقيق النفقات العامة لنفع عام⁽²⁴⁾. وقد أخذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالرقابة التشريعية في هذا الشأن، إذ ألزم مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لغرض استحصال إقراره، وفوض هذا الدستور مجلس النواب صلاحية إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها وتخفيض مجمل مبالغها وغير ذلك⁽²⁵⁾.

وتتمثل الرقابة القضائية في حق المحاكم في رقابة دستورية قانون الميزانية كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية. أو حقها في رقابة حسابات الحكومة كما هو الحال في فرنسا.

فضلاً عما تقدم بشأن تحديد الحاجات العامة وتقديرها، فإن فكرة المنفعة العامة التي هي تنتج من إشباع حاجة عامة قد تغير مضمونها مع تغير دور الدولة، ففي ظل الدولة الحارسة أخذت المنفعة العامة مضموناً ضيقاً يتمثل في الإشباع الذي يترتب على القيام بالوظائف التقليدية، ومع اتساع دور الدولة فيكون من الضروري أن يتسع مضمون المنفعة العامة ليشمل المنفعة التي تترتب على الإنفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية. فالإعانات الاقتصادية والإعانات الاجتماعية حتى تلك التي تقدم للأفراد تؤدي إلى تحقيق منفعة عامة، لأنها تسهم في إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁶⁾.

المطلب الثاني: طبيعة النفقات العامة وأثرها في التوزيع

قسّم هذا المطلب على فرعين: خصص الفرع الأول ببيان طبيعة النفقات العامة، فيما تناول الفرع الآخر أثر هذه النفقات في التوزيع.

الفرع الأول: طبيعة النفقات العامة

اختلفت مسألة تكبير طبيعة النفقات العامة باختلاف نظرة أنصار المذاهب التي تطرقت لهذا التكبير، فقد ذهب الفقه التقليدي إلى عدّ النفقة العامة (استهلاكاً للثروة القومية للامة) انطلاقةً من الفكرة محل إيمان المذهب الفردي الذي حصر دور الدولة بالحراسة وحدد مجالات الإنفاق فيها بالمرافق التقليدية الثلاثة وهي: الأمن والدفاع والقضاء، وتطلب في هذه النفقات الحيادية والبعد عن تحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، لأن أي ابتغاء لأي من هذه الأهداف يعني اقتطاع جزء من الأموال التي يجب أن تبقى لدى الأفراد لتسيير عجلة الحياة الاقتصادية بالشكل الانسيابي الذي يسمح لها بالوصول إلى التشغيل الكامل، ونقلها إلى ملكية الدولة ومن ثم استهلاكها إذ كانت النظرة إلى نفقات الدولة بأنها جميعاً نفقات استهلاكية⁽²⁷⁾، مما انعكس ذلك على الفكر المالي والاقتصادي؛ إذ لم يول الاقتصاديون والماليون أهمية كبيرة لدراسة النفقات العامة، فكانوا يتناولونها من الناحية القانونية فحسب من دون البحث في طبيعتها وآثارها في حياة المجتمع الاقتصادية والسياسية، لذا تحدد حجم النفقات العامة آنذاك بالقدر الضروري للوفاء بالحاجات العامة، ومن ثم أثره على طريقة تحصيل الإيرادات العامة وآليتها بالقدر الذي يسمح بالوفاء بالنفقات العامة اللازمة وتغطية حجمها. ففي ظل الاتجاه التقليدي (الكلاسيكي) كان مبدأ توازن الميزانية ذا تقديس من الدولة، فهي لا تتشغل بتحصيل إيرادات ولا تحمل الأفراد أعباء مالية إلا بالقدر الذي يلزمها من نفقات تسيير المرافق العامة، وأكد هذا المفهوم مبدأ استهلاكية النفقات العامة، بالنظر إلى نفقات الدولة بأنها نفقات للاستهلاك العام، وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتجسد في الإنفاق الخاص بالأفراد لإشباع حاجاتهم الخاصة. ومن ثم وُصِفَ الإنفاق العام في ذلك الوقت - في ظل الدولة الحارسة- بأنه ذو طابع حيادي لا يمس الهيكل الاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة⁽²⁸⁾.

ويقصد بالنفقات المحايدة؛ النفقات التي لا أثر لها في جوانب الحياة الاقتصادية وحياة المجتمع عموماً، وبمعنى آخر: إنها نفقات لا تؤثر في العمليات الاقتصادية كالإنتاج والاستهلاك والتوزيع، إنما تنتج عن المنافسة الحرة بين الأفراد والمشروعات ولا تدخل أي تعديل على المراكز الاجتماعية للأفراد من الفئات المختلفة، وينبغي توفر أمرين لتحقيق النفقة العامة هذا الدور: يتمثل الأول بضرورة ضغط النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، والآخر تقليل حجمها وتثبيتها، لذا كانت النفقة العامة ذات دور سلبي، أو كما يسميها بعض التقليديين بالنفقة المحايدة⁽²⁹⁾.

وبعد حدوث الأزمة المالية سنة 1929 ثبت فشل اعتماد الدور الحارس للدولة، إذ لم يوصل إلى التشغيل الكامل، إنما انتشرت البطالة نتيجة للاستغلال الذي مارسه أرباب العمل بعد الإفادة من نتاج الثورة الصناعية والاستعانة بالآلة بوصفها بديلاً عن العمال، فضلاً عن المشاكل الاقتصادية التي عمت البلدان الصناعية كالتضخم والركود والكساد، مما دفع فقهاء المالية العامة إلى الحث على تدخل الدولة والإقرار بظهور حاجات اجتماعية جديدة تتطلب الإنفاق عليها على الأقل لتوفير فرص عمل للمواطنين والتخلص من مشاكل التضخم والركود والكساد، وربما لمعالجة بعض المشاكل الاجتماعية كالتقليل من الفوارق الطبقة دون أن يصل الأمر إلى حد ممارسة الإنتاج، وهنا أصبح للنقبات العامة دوراً اقتصادياً واجتماعياً محدوداً، فلم تعد النظرة إلى هذه النقبات نظرة استهلاك؛ بل أضحت أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية ولكن هذه الأداة لم يكتمل دورها إلا بعد أن تطور دور الدولة إلى الدولة المنتجة التي ولجت مختلف المجالات التي كانت حكرًا على القطاع الخاص وأهمها إنتاج السلع وبيعها، بل ذهبت الدول الاشتراكية إلى أبعد من ذلك بأن حصرت ملكية وسائل الإنتاج بالدولة وجعلها المنتج الأكبر والوحيد ومنذ ذلك الحين حتى اليوم انهار فيه المعسكر الاشتراكي وضربت الأزمة المالية العالمية عام 2008 العالم بأسره، أجمع الفقه المالي على أن النقبات العامة أداة مطلقة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية، حتى السياسة في البلاد تتدخل عن طريقها الدولة لتحقيق جميع هذه الأهداف بالتعاون مع بقية الأدوات من إيرادات وموازنة عامة⁽³⁰⁾.

وهذا مما غير النظرة إلى النفقة العامة في ظل الفكر المالي والاقتصادي الحديث، فقد أصبح ينظر إليها نظرة مختلفة تماماً، إذ أضحت نفقة إيجابية تهدف إلى تحقيق آثار مختلفة اقتصادية واجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية، وبذلك أخذت النقبات العامة تشكل أداة من أبرز الأدوات فعالية لتدخل الدولة وتعدد أشكال تدخلها في هذا المجال كمنحها إعانات للأفراد أو لمشروعات معينة أو القيام بمشروعات إنتاجية ضخمة أو السيطرة الكاملة أو الجزئية المباشرة على بعض قطاعات الاقتصاد القومي بقصد تنفيذ خطة اقتصادية شاملة⁽³¹⁾.

مما تقدم يتبين أن تغيير النظرة إلى طبيعة النقبات العامة في ظل الدولة المنتجة يعزى إلى اعتبارات عديدة لعل أبرزها ما يأتي:

أولاً- اتساع نطاق النقبات العامة، إذ أصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومي لا تتوقف عن التزايد. ثانياً- تعد وظيفة النقبات العامة مقصورة على تمويل وظائف الدولة التقليدية، بل أصبحت تمثل أداة من أدوات السياسة الاقتصادية، وبالذات عن طريق التحكم في القوة الشرائية، وفي حجم التشغيل والدخل القومي، وفي إعادة توزيعه.

ثالثاً- لم يعد عرض الإيرادات العامة مقصوراً على النطاق المالي وحده، أي إنه لم يعد مقصوراً على تغطية النقبات العامة، إنما امتد إلى النطاقين الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم لم تعد نظرية النقبات العامة المحور الوحيد لنظرية الإيرادات العامة، وهذا التطور المالي بالنتيجة لم يعد يسمح بالإبقاء على (مبدأ توازن الميزانية) بوصفه هدفاً في ذاته⁽³²⁾.

الفرع الثاني: أثر النقبات العامة في التوزيع

يعد موضوع توزيع الدخل القومي من الموضوعات الهامة، ليس في مجال الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فقط، بل في مجال الدراسات المالية كذلك، فهو وثيق العلاقة بنظرية الإنتاج، ويتأثر ويعتمد على الفلسفة الاقتصادية والسياسية المتبناة من الدولة.

إذ يتحدد توزيع الدخل القومي في الاقتصاديات الرأسمالية التي تقوم على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، بين مختلف الموارد والقوى الاقتصادية التي تساهم في عملية الإنتاج، وفقاً لقوانين السوق في صورة أجور أو أرباح أو فوائد أو إيجارات. وهو ما يؤدي إلى وجود تفاوت كبير في توزيع الدخل، مما يتطلب تدخل الدولة، لإدخال التعديلات اللازمة التي تجعله أقرب إلى العدالة والمساواة، أي ما يعرف بإعادة توزيع الدخل القومي باستخدام النفقات العامة⁽³³⁾.

يقصد بالتوزيع في هذه المناسبة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع وأفراده، إذ ينشد علم المالية العامة والمهتمين بهذا المجال العدالة في توزيع الدخل القومي، ويمثل التوزيع أحد الأدوار التي تؤديها الموازنة العامة للدولة، ويتم عبر النفقات العامة؛ فبعد حصول الدولة على الإيرادات العامة تعمل على توزيعها الوجهة التي تحددها الخطة الاقتصادية القومية⁽³⁴⁾، ومنها تنفيذ الاستثمارات والخدمات القومية وتوزيع الدخل القومي.

فضلاً عما تقدم فإن النفقات العامة بوصفها أداة من أدوات المالية العامة لها إسهام كبير في إعادة توزيع الدخل القومي، بغية تحقيق العدالة المالية والاستقرار الاقتصادي بتقليل الفوارق الطبقة بين فئات المجتمع من ناحية مستوى الدخل، فبعد اتساع نشاط الدولة وتدخلها في نشاطات مختلفة لم تعد النفقات العامة أداة لضمان سير المرافق العامة التقليدية والجهاز الإداري للدولة كما كان في السابق، إنما تمثل في الوقت نفسه وسيلة للتأثير في الاقتصاد القومي وذلك بتأثيرها على الاستهلاك والادخار والاستثمار، بحيث يؤدي إلى خلق التوازن بينها؛ مما يؤدي إلى زيادة الدخل القومي وإعادة توزيعه والتوظيف⁽³⁵⁾.

وتتخذ إعادة التوزيع درجات متفاوتة من دولة إلى أخرى تبعاً لدرجة نموها، في اتجاهات متعددة⁽³⁶⁾، كإعادة التوزيع بين فئات المجتمع وتحديداً في بداية مرحلة التمويل لتنمية القطاع العام وتصفية القطاع الخاص، ودعم المستوى المعاشي للطبقات الفقيرة وتقويته على حساب الطبقات الغنية، فضلاً عن إعادة توزيع الموارد بين فروع الاقتصاد القومي والتركيز على الصناعة عموماً والصناعات الثقيلة خصوصاً، إضافة إلى أن إعادة التوزيع يساهم في تحقيق تنمية المناطق المتخلفة وزيادة معدلات نموها.

ويقصد بإعادة التوزيع، إعادة توزيع الدخل القومي، وذلك عبر التغيير في حالة توزيع الدخل القومي الذي يحصل بواسطة أو عن طريق تدخل الدولة، باستخدام الوسائل المالية وغير المالية؛ أي تتطلب إعادة التوزيع المقارنة بين حالتين: الأولى هي التوزيع الأولي للدخل، ومن ثم تتدخل الدولة لتغيير هذه الحالة، إلى حالة لا تقوم فيها الدولة بإجراء تغيير في التوزيع، وبعبارة أخرى تباشر الدولة تدخلها في إعادة توزيع الدخل القومي على مرحلتين، فهي تتدخل أولاً في توزيع الدخل القومي بين الذين شاركوا في إنتاجه، أي بين المنتجين وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي، ثم تتدخل ثانياً عن طريق إدخال التعديلات التي تراها ضرورية، من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الإقليمية، على التوزيع الأولي. وهذا ما يعرف بإعادة توزيع الدخل القومي، أي التوزيع بين المستهلكين، أو التوزيع النهائي.

ولهذا فقد ميز الكتاب والباحثين في نطاق علمي الاقتصاد والمالية العامة بين نوعين من إعادة توزيع الدخل: يتمثل الأول بالتوزيع الأولي أو ما يسمى أحياناً بالتوزيع الوظيفي، ويتجسد الآخر بإعادة التوزيع أو ما يسمى بالتوزيع النهائي؛ وهذا ما نحاول بيانه عبر الفقرتين الآتيتين، ونخصص الفقرة الثالثة لتحديد نسبية إعادة التوزيع.

أولاً- التوزيع الأولي (الوظيفي):

وهو يعني الآلية المعتمدة اقتصادياً في طريقة توزيع الدخل الناتج عن العملية الإنتاجية على عوامل الإنتاج الداخلة في هذه العملية وهي (الأرض بكل ما تحويه من سطح وموارد طبيعية، العمل، رأس المال، التنظيم)، إذ تكون حصة الأرض الربح، والعمل الأجر، ورأس المال الفائدة، والتنظيم الربح⁽³⁷⁾. إذ يقصد به توزيع الدخل القومي بين المنتجين، ويتم هذا التوزيع بصورتين: تتمثل الأولى بتوزيع الدخل القومي عن طريق النفقات العامة الحقيقية، عبر قيامها بخلق زيادة مباشرة في الإنتاج القومي، وتسمى بالنفقات العامة الإنتاجية، التي تؤدي إلى توزيع دخول جديدة على مالكي عناصر الإنتاج التي أسهمت في إحداث هذه الزيادة في الإنتاج، وهي الأجر والفوائد والربح والأرباح؛ أي تؤدي إلى توزيع الدخل بين المنتجين. أما الصورة الأخرى لتوزيع الدخل القومي فتتم عبر مكافآت عوامل الإنتاج، وهي الأجر والفوائد والأرباح والربح، وتتحدد هذه المكافآت إما بشكل مباشر أو غير مباشر، فالتحديد المباشر يتم عن طريق تحديد الأجر، بوضع حد أدنى للأجر (وتحديد الفائدة)، ووضع حد معين بسعر الفائدة السائد (وتحديد الإيجارات)، وتثبيت نسبة معينة للإيجار (وتحديد نسب الأرباح)، والسماح بتوزيع نسبة معينة من الأرباح. يلاحظ تأثير تحديد أي نوع من عائدات عوامل الإنتاج المذكورة، في نصيب ذلك العامل من الدخل القومي، وتعني محاباة الدولة في أي عامل من العوامل الإنتاجية توجيه التوزيع الأولي للدخل القومي لمصلحته. أما التحديد غير المباشر فقد يكون عبر أسعار السلع والخدمات المنتجة، ويترتب على هذا التدخل في الأسعار التأثير في عائدات عوامل الإنتاج ومن ثم في توزيع الدخل فيما بينها⁽³⁸⁾.

ثانياً - إعادة التوزيع (التوزيع النهائي):

يقصد به إعادة توزيع الدخل القومي بين طبقات المجتمع، أو بعبارة أدق أخذ حصة من الأموال النقدية لذوي الدخل المرتفعة وتوزيعها على أفراد المجتمع من طبقة ذوي الدخل المنخفضة أو المحدودة بقصد تحسين مستواهم المعاشي. ونجد أصل هذه العملية في أحكام الشريعة الإسلامية وتحديدًا في الأحكام الخاصة بدفع الزكاة والخراج وغيرها وإعادة توزيع الأموال المتحصلة على المسلمين المستحقين، وقد أكدت ذلك العديد من الآيات القرآنية، كما في قوله تعالى: ((... وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُؤْمِنُونَ بَعْدَهُمْ إِذَا عَاهَدُوا...))⁽³⁹⁾.

وعلى الرغم من رفض الفقه التقليدي لأية آثار تتعلق بتوزيع الدخل القومي، ورفض الآثار التي يمكن أن تتركها النفقات العامة، إلا أن الفقه الحديث يجمع على ضرورة تدخل الدولة لإحداث آثار توزيعية في الدخل القومي بين فئات المجتمع سواء كان لأسباب اقتصادية كزيادة الإنتاج أو الاستهلاك أو لحل بعض المشاكل الاقتصادية أو لأسباب اجتماعية تتعلق بضرورة تقليل الفوارق الطبقيّة بين أبناء المجتمع⁽⁴⁰⁾. إلا أن الأمر ليس بهذه السهولة؛ لأن استخدام النفقات العامة لوحدها أداة لإعادة التوزيع أمر يبدو مستحيلاً ويتطلب الاستعانة بالضرائب⁽⁴¹⁾ بوصفها أداة مساعدة تعمل جنباً إلى جنب مع النفقات العامة بحيث تقوم الدولة بفرض الضرائب المباشرة التي يتحمل وقعها ذوي الدخل المرتفعة وإنفاق حصيلتها بوصفها إعانات نقدية لذوي الدخل المحدودة أو بوصفها خدمات يستفيد منها أفراد هذه الفئة. ولكن ينبغي الأخذ بنظر الاعتبار سواء في الآثار المتعلقة بإعادة التوزيع أو بالإنتاج أو بالاستهلاك مدى قابلية وقدرة اقتصاد البلد على تحمل النفقات العامة أو الزيادة فيها وإلا ستكون النتائج عكسية بحدوث التضخم⁽⁴²⁾.

ويختلف أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي، باختلاف نوع تلك النفقات فيما إذا كانت نفقات حقيقية أو تحويلية⁽⁴³⁾، إذ يتم إعادة توزيع الدخل القومي فيما بين الفئات الاجتماعية المختلفة، أو فيما بين فروع الإنتاج المختلفة، أو فيما بين الأقاليم المختلفة. وذلك تبعاً لنوع النفقات العامة، تحويلية أم حقيقية. إذ تؤدي النفقات الحقيقية إلى توزيع الدخل القومي، كونها تخلق دخلاً جديداً للأفراد أو الفئات، أما النفقات التحويلية فإنها تعيد توزيع الدخل القومي، ولا تؤدي إلى خلق دخول جديدة وتقتصر على تحويل جزء من الدخل القائمة من فئة اجتماعية إلى فئة أخرى⁽⁴⁴⁾، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن للنفقات العامة أن تسهم في إعادة توزيع الدخل القومي توزيعاً قطاعياً وتوزيعاً جغرافياً (إقليمياً).

فإن انصب إعادة توزيع الدخل القومي بين القطاعات التي يتكون منها الاقتصاد القومي، كالقطاع الزراعي، والصناعي، والتجاري... الخ، فسكنون أمام إعادة توزيع قطاعي للدخل القومي، وسكنون أمام توزيع جغرافي (إقليمي) إن أعيد توزيع الدخل القومي بين الأقاليم المختلفة التي يضمها الاقتصاد القومي في الدولة. وتحدث النفقات العامة أثرها في إعادة التوزيع سواءً أكان توزيعاً قطاعياً أم جغرافياً بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إذ تتجسد الصورة المباشرة عبر ما تقرره الدولة في الخطة الاقتصادية والاجتماعية، من تنمية قطاع معين، أو منطقة أو إقليم معين فتتجأ إلى توجيه النفقات العامة الاستثمارية مباشرة إلى ذلك القطاع أو تلك المنطقة؛ فيؤدي ذلك إلى ارتفاع نسبة مساهمة هذا القطاع في تكوين الدخل القومي، واستفادة العاملين فيه من منافع الاستثمار، أو تلجأ الدولة إلى العمل على زيادة دخول العاملين في قطاع معين أو منطقة معينة، مما يعيد توزيع الدخل القومي في صالح المستفيدين. أما الصورة غير المباشرة: فتتمثل بوسائل عديدة، أهمها:

1- أن تمنح الدولة إعانات اقتصادية للمشاريع المقامة في منطقة معينة أو الداخلة ضمن قطاع إنتاجي معين.
2- أن تقيم الدولة الهياكل الأساسية والاجتماعية المرتبطة بقطاع محدد، أو في منطقة معينة داخل الدولة، كالطرق ومراكز التدريب والطاقة والمطارات، ومحطات توليد الطاقة، الأمر الذي يشجع الاستثمار الخاص للتوجه إلى القطاع أو المنطقة التي ترغب الدولة في تطويرها وتنميتها.

وتجدر الإشارة إلى أن دراسة آثار النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي، لا تقتصر على التعرف على طبيعة النفقات العامة؛ بل تتطلب أيضاً التعرف على مصدر تمويل هذه النفقات⁽⁴⁵⁾؛ فإذا كانت الدولة تعتمد في تمويل نفقاتها على إيراداتها من الضرائب التصاعدية التي تفرض على ذوي الدخل المرتفع، ومن الرسوم وإيرادات أملاك الدولة، فإن أثر النفقات العامة سوف ينصرف إلى تقليل التفاوت في الدخل بين الطبقات، ومن دون إحداث أية زيادة في الأسعار، مع مراعاة مرونة الجهاز الإنتاجي. وإذا كان تمويل النفقات العامة، يتم عن طريق الضرائب التي تفرض على الطبقة المتوسطة والفقيرة، أو من القروض العامة، أو من الإصدار النقدي الجديد، فإن أثر هذه النفقات سينصرف إلى زيادة التفاوت في الدخل بين الفئات الاجتماعية، ويسبب زيادة في الأسعار وظهور التضخم، مع مراعاة مرونة الجهاز الإنتاجي، ومستوى التشغيل في الاقتصاد القومي.

مما تقدم يجد الباحث أن للنفقات العامة أثراً واضحاً في توزيع الدخل القومي وفي إعادة توزيعه، إلا أنه لا يؤيد ما يذهب إليه بعض الباحثين في تأكيد إعادة توزيع الدخل القومي بمرحلتين: تتمثل الأولى بإعادة التوزيع الأولي أو الوظيفي، وتتجسد الأخرى بإعادة التوزيع النهائي، إذ إنه في الحقيقة ما يسمى بإعادة التوزيع الأولي هو لا يمثل مرحلة أو نوع أولي لإعادة التوزيع، إنما هو شرط لإعادة التوزيع، إذ يمثل توزيع عوائد العملية الإنتاجية على أصحاب عناصرها (الأرض، العمل، رأس المال، التنظيم)، وفيما بعد يمكن

للدولة أن تتدخل لإعادة التوازن في ذلك التوزيع لصالح طبقة على حساب طبقة أخرى. ويتضح أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي بصور متعددة ولكن ليس هذا الأثر لها لوحدها، إذ لا بد أن تسبق بتحصيل الإيرادات العامة بوسائل معينة تساعد وتكون عوناً للنفقات العامة في إعادة هذا التوزيع ولعل أبرزها الضرائب والقروض الإجبارية وغيرها، وذلك لما لهذه الوسائل من أثر في اقتطاع جزء من دخول الأغنياء بما يسمح إنفاقه بعد ذلك لإعانة ذوي الدخل المنخفضة، بتوزيعه مباشرة على شكل رواتب للعجزة والعاطلين والمتقاعدين وغيرهم، وإنفاقه على المجتمع كله بشكل مباشر في خدمات التعليم والصحة والثقافة والإعلام وغيرها، إذ تسهم هذه النفقات بالصورة المتقدمة في تضييق الفجوة الطبقيّة بين أفراد المجتمع، عبر سحب جزء من المقدرة الشرائية لدى الأغنياء وتوزيعها على الفقراء.

ثالثاً-نسبية إعادة التوزيع:

أوضحنا فيما تقدم أن للنفقات العامة وتحديدًا الحقيقية منها أثراً في توزيع الدخل بين المنتجين، وهذا ما يعرف بالتوزيع الأولي للدخل القومي، وتعمل النفقات التحويلية على إعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد أو فئات المجتمع باقتطاع جزء من دخول فئات معينة في المجتمع وتوزيعها على فئات أخرى فيه بطرق متنوعة.

إلا أن أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي ليس مطلقاً، بل هو نسبي، لوجود ما يعرف (بالوضع المالي المحايد)⁽⁴⁶⁾، ولتوضيح هذا الموضوع، نود بيان أن الدخل الذي يحصل عليه الفرد عبر عملية التوزيع الأولي للدخل القومي إنما يحصل عليه بصفته منتجاً، في حين أن ما يحصل عليه من دخل عبر إعادة توزيع الدخل القومي يكون بصفته مستهلكاً، وللتأكد من حصول عملية إعادة توزيع للدخل القومي لا بد من استخدام معادلة حسابية مفادها قياس دخل فرد ما بصفته مستهلكاً إلى دخله بصفته منتجاً، فإن كانا متساويين فنسكون أمام حالة عدم إعادة توزيع للدخل بالنسبة لهذا الفرد، إما إذا ما حصل الفرد على زيادة في دخله بصفته مستهلكاً مقارنة بدخله بصفته منتجاً فنسكون أمام حالة إعادة توزيع للدخل بالنسبة له، وهذا يكون عبر معرفة نسبة المنافع والخدمات التي يحصل عليها الفرد مقابل الأعباء التي يتحملها جراء دفع الضرائب وغيرها، فإن كانت متساوية فنكون أمام حالة (الوضع المالي المحايد)، أي إن الوضع المالي المحايد يتمثل في الحالة التي لا يتأثر فيها دخل الفرد بصورة سلبية بعد دفع الضرائب لحصوله على منافع وخدمات مساوية لما دفعه. أما إذا حصل على منافع وخدمات جراء النفقات العامة تفوق العبء المالي الذي أصابه نتيجة دفعه للضرائب وغيرها فتحصل إعادة توزيع للدخل القومي بالنسبة له، وبذلك إعادة التوزيع بالنسبة لفرد ما أو لفئة ما تقاس بالفرق الإيجابي أو السلبي بين ما يدفعه هذا الفرد للدولة من أعباء عامة وبين ما يعود عليه من منافع النفقات العامة. فإذا حصل فرد ما أو فئة ما من جراء النفقات العامة على منافع تفوق قيمتها ما تحمله من أعباء عامة ذلك يعني أن دخله بصفته مستهلكاً فاق دخله بصفته منتجاً، هنا نقول: إن الدخل القومي يكون قد أعيد توزيعه في صالحه، والعكس بالعكس، أي إذا حصل هذا الفرد أو الفئة من النفقات العامة على منافع أقل من قيمة ما تحمله من أعباء عامة فهذا يعني أن دخله بصفته مستهلكاً قد قل عن قيمة دخله بصفته منتجاً، ويكون الدخل القومي قد أعيد توزيعه في غير صالحه.

الخاتمة

نورد أهم ما ورد في البحث بما يأتي:

أولاً - النتائج:

- 1- اتضح لنا أن للنفقات العامة أهمية كبيرة، كونها تشكل إحدى الأدوات المالية الثلاث مع الإيرادات العامة والموازنة العامة.
- 2- وضعت عدة تعريفات للنفقات العامة من جانب الفقه المالي اختلفت من حيث اللفظ إلا إنها تقترب فيما بينها من حيث المضمون.
- 3- تمتاز النفقة العامة بعدة خصائص تميزها عن الظواهر المالية الأخرى أبرزها بأنها نقدية وتصرف من شخص من أشخاص القانون العام وأنها تستهدف النفع العام.
- 4- بعد تطور الدولة وتحولها من كونها دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومن ثم إلى دولة منتجة، تغيرت النظرة إلى طبيعة النفقات العامة من كونها مستهلكة للثروة القومية للبلد إلى كونها أداة من أدوات تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية.
- 5- للنفقات العامة وعبر العمل جنباً إلى جنب مع الضرائب أثر في إعادة توزيع الدخل القومي عن طريق استقطاع جزء من أموال ذوي الدخل المرتفعة بفرض الضرائب ثم إنفاقها بصورة إعانات أو زيادة مبلغ الإعانات المقررة لطبقة ذوي الدخل المحدودة لتقليل الفوارق الطبقيّة بين أبناء الشعب.
- 6- ليس لكل النفقات العامة أثر في إعادة توزيع الدخل القومي، إنما يترتب على النفقات التحويلية، أما النفقات الحقيقية فإنها تعمل على توزيع الدخل القومي توزيعاً أولياً، وذلك بتحقيق دخول جديدة.
- 7- للنفقات العامة أثر نسبي وليس مطلقاً في إعادة توزيع الدخل القومي، فإعادة التوزيع لفرد ما أو لفئة ما تقاس بالفرق الإيجابي أو السلبي بين ما يدفعه هذا الفرد للدولة من أعباء عامة وبين ما يعود عليه من منافع النفقات العامة. فإذا حصل فرد ما أو فئة ما من النفقات العامة على منافع تفوق قيمتها ما تحمله من أعباء عامة فذلك يعني أن دخله بصفته مستهلكاً فاق دخله بصفته منتجاً، نقول: إن الدخل القومي يكون قد أعيد توزيعه في صالحه، والعكس بالعكس، أي إذا حصل هذا الفرد أو الفئة من النفقات العامة على منافع أقل من قيمة ما تحمله من أعباء عامة فهذا يعني أن دخله بصفته مستهلكاً قد قل عن قيمة دخله بصفته منتجاً، فيكون الدخل القومي قد أعيد توزيعه في غير صالحه، إما إذا تساوى دخله بصفته منتجاً وبصفته مستهلكاً فنكون أمام حالة (الوضع المالي المحايد) الذي ينعقد معه أي أثر للنفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي بالنسبة لذلك الفرد أو الفئة.

ثانياً - التوصيات:

- 1- اثبتنا على مسلك المشرع العراقي في عدم إيراد نص خاص بتعريف النفقات العامة، إذ ليست مهمته وضع تعريفات للمصطلحات التشريعية بقدر ما هو مكلف به من وضع النصوص القانونية المبينة للأحكام العامة والتفصيلية التي تسهل العمل التنفيذي، وأنه مهما بذل من جهد وعناية في صياغة هذا التعريف فلا يمكنه أن يأتي بتعريف جامع مانع للنفقات العامة، لأنه لن يستطيع التنبؤ مسبقاً بما يفرزه تطور وتنوع المجالات المالية والاقتصادية من مستجدات، مما يجعل التعريف نصاً جامداً بحاجة إلى التدخل التشريعي بالتعديل المستمر لجعله صالحاً للتطبيق مماثلاً للتطورات.

- 2- بالنظر إلى تعدد التعريفات التي قيلت بشأن النفقات العامة تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها وبعد مناقشتنا وتحليلنا لبعضها، اقترحنا تعريف النفقة العامة بأنها: ((ما يقرر المشرع تخصيصه من النقود للصرف على مجالات محددة إذا ما تحقق أحد مصادر الالتزام بها بهدف إشباع حاجة عامة)).
- 3- نوصي المشرع العراقي بالأخذ بنظر الاعتبار تفاوت قيمة الدخل بين فئات المجتمع ومراعاة ذلك عند تحديد مقدار النفقات التحويلية في قانون الموازنة العامة وجعلها أكبر من النفقات الحقيقية، لإعادة شيء من التوازن والمساواة المالية والاجتماعية بين فئات المجتمع لما للنفقات التحويلية من أثر إيجابي في إعادة توزيع الدخل القومي من جانب ولما للنفقات الحقيقية من أثر سلبي في إحداث التضخم من جانب آخر.
- 4- نوصي المشرع العراقي بأن يجعل من قيمة الضرائب المفروضة ما ينسجم مع قيمة النفقات التحويلية لتحدث هذه الأخيرة أثرها في إعادة توزيع الدخل القومي في صالح ذوي الدخل المحدودة، ونقترح أن يأخذ بنظام الضريبة التصاعدية مع الأخذ بالإعفاءات الضريبية لذوي الدخل المحدودة.
- 5- نقترح على المشرع العراقي مراعاة دعم المشاريع الإنتاجية الجديدة في تحديد أو صرف حصيلة الإيرادات العامة من الضرائب وخصوصاً بشأن فئات الشباب العاطلين عن العمل، بما يسهم في إعادة توزيع الدخل القومي بشكل إنتاجي لما لهذا النوع من النفقات من أثر في استثمار الطاقات البدنية والعلمية لدى هذه الفئة العمرية من جانب، ولما تحققة ثمار هذه العملية من نتائج إيجابية على مختلف المستويات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها من جانب آخر.
- 6- بعد دراسة كل من المعيار الشكلي (القانوني) والمعيار الوظيفي (الموضوعي) وتحليله ما بشأن صفة الجهة التي تقوم بالنفقة والانتقادات الموجهة إليهما، ولتكون النفقة نفقة عامة بمعناها في نطاق الفكر المالي، اقترحنا اعتماد معيار الوصف التشريعي، إذ لا بد أن تكون من ضمن النفقات المدرجة في أبواب الموازنة العامة للدولة ومصروفة على وفق قانون تلك الموازنة من الناحيتين العضوية والوظيفية.

الهوامش

- (1) ينظر: الدكتور سعد خضير الرهيمي، محاضرات في علم المالية العامة، أقيمت على طلبه الدكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2017، ص 9.
- (2) ينظر بهذا المعنى: فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قدمت إلى مجلس كلية القانون، جامعة كربلاء، 2014، ص 147.
- (3) ينظر: أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، ط/1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2001، ص 523.
- (4) سورة الاسراء، الآية (100).
- (5) سورة يس، الآية (47).
- (6) ينظر: ابن منظور، لسان العرب، ج 8، باب النون، دار الحديث، القاهرة، 2003، ص 656.
- (7) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3984 في 2004/6/4.

- (8) ينظر: د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص 9.
- (9) يعرف المشرع العراقي الالتزام بموجب المادة (69) من القانون المدني رقم 40 لسنة 1951 المعدل بأنه: ((رابطة قانونية ما بين شخصين دائن ومدين يطالب بمقتضاها الدائن المدين بان ينقل حقاً عينياً أو ان يقوم بعمل أو أن يمتنع عن عمل)).
- (10) ينظر: د. عبدالمجيد الحكيم وأ.عبدالباقي البكري وأ.م. محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج1، جامعة بغداد، 1986، ص 14-15.
- (11) ينظر: د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط 1، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، 2013، ص 13.
- (12) ينظر: الدكتور سعد خضير الرهيمي، مرجع سابق، ص 22.
- (13) ينظر: د. عبدالحاميد صديق عبدالبر ود. محمد كمال صابر، اقتصاديات المالية العامة والضرائب، مركز التعليم المفتوح، جامعة قناة السويس، مصر، بلا سنة طبع، ص 67.
- (14) ينظر: د.عاد حشيش ود. مصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، بلا بلد نشر، 1988، ص 148.
- (15) للمزيد ينظر: د.سالم الشوابكة، القروض العامة الداخلية، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 23، العدد3، 1999، ص 139. ود.أحمد مهدي صالح، القانون الواجب التطبيق على القروض المالية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون-جامعة كربلاء، عدد خاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني العاشر، 2013، ص 166 و 167.
- (16) ينظر: د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 26 - 27.
- (17) للمزيد عن أشخاص القانون العام ينظر: د. محمد علي بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص 88 وما بعدها. ود. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2009، ص 75 وما بعدها.
- (18) ينظر بهذا المعنى:
- Maurice Duverger: Institutions Financieres. In Themis, Paris P.U. F، 1966. P. 26
36.
- (19) ينظر: د.رفعت المحجوب، المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، مصر، بلا سنة طبع، ص 36-37.
- (20) للمزيد ينظر: د. رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 38 وما بعدها.
- (21) ينظر: د.سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 30.
- (22) ينظر: د.جبار محفوظ، تحرير صناعة الخدمات المالية في ظل منظمة التجارة العالمية وانعكاسات ذلك على الدول النامية، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 32، العدد4، 2008، ص 17.

- (23) ينظر: د. محمد ابراهيم الدسوقي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 35 وما بعدها. ود. محمد أبو زيد محمد علي، القضاء الإداري، أكاديمية مبارك، مصر، 2008، ص 169. ومحمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قدمت إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، 2012، ص 31 - 42.
- (24) ينظر: د. أحمد جامع، علم المالية العامة، مكتبة سيد عبدالله وهبة، بلا مكان نشر، 1965، ص 44-45. ود. السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، بلا مطبعة، مصر، 1933، ص 69 - 70.
- (25) ينظر: المادة (62) من هذا الدستور، إذ تنص على أنه: ((أولاً- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره. ثانياً- لمجلس النواب، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات)).
- (26) ينظر: د. رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 41.
- (27) ينظر: د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، ج 1، ط 1، مطبعة العاني، بغداد، 1972، ص 35.
- (28) ينظر: د. زين العابدين ناصر، علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية، مصر، 1971، ص 35.
- (29) ينظر: د. سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 22.
- (30) ينظر: د. عدنان ضناوي، علم المالية العامة دراسة في القانون المقارن، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، ص 33 وما بعدها.
- (31) ينظر بهذا المعنى: د. باهر عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، ط 1، دار نهضة مصر للطبع والنشر، مصر، 1973، ص 64.
- (32) بخصوص هذه الاعتبارات ينظر: د. رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 35 و 36.
- (33) ينظر: محمد خالد المهيني، محاضرات في المالية العامة، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: <http://almerja.com/reading.php?idm=65628>
- (34) ينظر: د. عبد الحميد صديق عبدالبر ود. محمد كمال صابر، مرجع سابق، ص 32.
- (35) ينظر: د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة مرجع سابق، ص 86 ود. عبدالحميد صديق عبدالبر ود. محمد كمال صابر، مرجع سابق، ص 21.
- (36) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. عبدالحميد صديق عبدالبر ود. محمد كمال صابر، مرجع سابق، ص 32 و 33.
- (37) ينظر: د. كريم مهدي الحسنوي، مبادئ علم الاقتصاد، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع، ص 35 وما بعدها.
- (38) ينظر: محمد خالد المهيني، مرجع سابق، ص 37-39.
- (39) سورة البقرة، الآية (177).
- (40) ينظر: د. جهاد سعيد ناصر، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها وفقاً للتشريع الأردني، ط 1، دار وائل للطباعة، عمان، 1999، ص 73.

(41) للمزيد عن أنواع الضرائب وطرق تقدير وعائها ينظر: د.سالم الشوابكة، قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن به، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 42، العدد 2، 2000، ص 181-194.

(42) ينظر: د.أحمد خلف حسين الدخيل، مرجع سابق، ص 49.

(43) تُعرف النفقات العامة الحقيقية بأنها: تلك النفقات التي تؤدي مباشرة إلى زيادة الناتج القومي الجاري، ولهذا تسمى أيضاً بالنفقات المنتجة بالمعنى الواسع. وتعرف النفقات العامة التحويلية بأنها: تلك النفقات التي لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الناتج القومي، ولا تفعل بصفة مباشرة إلا أن تحول القوة الشرائية فيما بين الأفراد والجماعات، أي لا تفعل إلا أن تعيد توزيع الدخل القومي، وهي عادة ما تتم بلا مقابل. ويعتمد المختصون بعلم المالية العامة على عدة معايير للتمييز بين النفقات العامة الحقيقية والتحويلية، لعل أبرزها ثلاثة معايير وهي: معيار المقابل المباشر، ومعيار الزيادة المباشرة في الناتج القومي، ومعيار من الذي يقوم باستهلاك الموارد العينية وعوامل الإنتاج. للمزيد ينظر:

- Barna (Tibor): Redistribution of Income through public Finance in 1937، Oxford
1954 Laufenburger (H.):Traite d' eco nomieet de legislation financieres. Budget
Tresor 1948، p. 101 – 105.

- Brochier et Tabatoni:Economiefinanciere Themis P .U .F . Paris، 1959، p. 5 – 12.

(44) ينظر بهذا المعنى: د. رفعت المحجوب، إعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 45 وما بعدها.

(45) ينظر: محمد خالد المهاني، مرجع سابق، الصفحة ذاتها.

(46) ينظر: د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مرجع سابق، ص 157 و 158.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

1. الدكتور سعد خضير الرهيمي، محاضرات في علم المالية العامة، أقيمت على طلبة الدكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2017، ص 9.

2.فلاح حسن عطية، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في إقليم في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قدمت إلى مجلس كلية القانون، جامعة كربلاء، 2014، ص 147.

3. أبي عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، ط/1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2001، ص 523.

4. ابن منظور، لسان العرب، ج 8، باب النون، دار الحديث، القاهرة، 2003، ص 656.

5. د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص 9.

6. د. عبدالمجيد الحكيم وأ.عبدالباقي البكري وأ.م.محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج 1، جامعة بغداد، 1986، ص 14 – 15.

7. د. أحمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط1، مطبعة جامعة تكريت، تكريت، 2013، ص13.
8. د. عبد الحميد صديق عبدالير ود. محمد كمال صابر، اقتصاديات المالية العامة والضرائب، مركز التعليم المفتوح، جامعة قناة السويس، مصر، بلا سنة طبع، ص 67.
9. د. عاد حشيش ود. مصطفى رشدي، مقدمة في الاقتصاد العام (المالية العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، بلا بلد نشر، 1988، ص148.
10. د. سالم الشوابكة، القروض العامة الداخلية، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 23، العدد3، 1999، ص139.
11. د. أحمد مهدي صالح، القانون الواجب التطبيق على القروض المالية، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون-جامعة كربلاء، عدد خاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني العاشر، 2013، ص 166 و 167.
12. د. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 26 - 27.
13. د. محمد علي بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص 88 وما بعدها. ود. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2009، ص 75 وما بعدها.
14. Maurice Duverger: Institutions Financieres. In Themis, Paris P.U. F, 1966. P.26 36.
15. د. رفعت المحجوب، المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، مصر، بلا سنة طبع، ص36-37.
16. د. جبار محفوظ، تحرير صناعة الخدمات المالية في ظل منظمة التجارة العالمية وانعكاسات ذلك على الدول النامية، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 32، العدد4، 2008، ص 17.
17. د. محمد ابراهيم الدسوقي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص35 وما بعدها. ود. محمد أبو زيد محمد علي، القضاء الإداري، أكاديمية مبارك، مصر، 2008، ص 169. ومحمد هدام العامري، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قدمت إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، 2012، ص 31 - 42.
18. د. أحمد جامع، علم المالية العامة، مكتبة سيد عبدالله وهبة، بلا مكان نشر، 1965، ص44-45. ود. السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، بلا مطبعة، مصر، 1933، ص 69 - 70.
19. د. عبد العال الصكبان، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، ج 1، ط 1، مطبعة العاني، بغداد، 1972، ص 35.
20. د. زين العابدين ناصر، علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية، مصر، 1971، ص35.
21. د. عدنان ضناوي، علم المالية العامة دراسة في القانون المقارن، دار المعارف العمومية، طرابلس، لبنان، 1992، ص 33 وما بعدها.

-
22. د. باهر عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، ط1، دار نهضة مصر للطبع والنشر، مصر، 1973، ص64.
23. محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:
<http://almerja.com/reading.php?idm=65628>
24. د. كريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع، ص35 وما بعدها.
25. د. جهاد سعيد ناصر، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها وفقاً للتشريع الأردني، ط1، دار وائل للطباعة، عمان، 1999، ص73.
26. د. سالم الشوابكة، قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن به، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية علمية محكمة تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة 42، العدد2، 2000، ص181-194.
27. Barna (Tibor): Redistribution of Income through public Finance in 1937، Oxford 1954 Laufenburger (H.):Traite d' eco nomieet de legislation financieres. Budget Tresor 1948، p. 101 – 105.
28. Brochier et Tabatoni:Economiefinanciere Themis P .U .F. Paris، 1959، p. 5 – 12.
29. د. رفعت المحجوب، إعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص45 وما بعدها.