

النفقات العامة ، مفهومها وأشكالها وقواعدها تعد النفقات العامة إحدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث أنها تعكس جميع الأنشطة العامة ، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد ، كما أن تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها بقصد اشباع هذه الحاجات قد فرض على نظرية النفقات العامة أن تتطور هي الأخرى من حيث مفهومها ، لقد تناول التقليديون النفقات العامة في ضوء منطقهم التقليدي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة أمر اشباعها وفقاً لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر ، ولهذا فقد كان المبرر الأساسي وقتئذٍ لتحصيل الإيرادات العامة هو تغذية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة أمر تنظيمها وإدارتها وملكيته . ولذلك فإن الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ توازن الموازنة بل وتقده ، بحيث لا تسمح بفرض إيرادات وتحصيلها أو بتكليف المكلفين بأعباء مالية الأضمن الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق ، وهذا يعني أن النظرية التقليدية اعتبرت نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام ، فقد توسعت ، خاصة في مجال النفقات العامة ، والحياة الاجتماعية مستخدمة في سبيل تعزيز هذا التدخل وتأصيل أسس ومقومات عناصر المالية العامة كركائز أساسية لهذا الطريق ، وإنها لا تشكل خطراً ، وإنما بالعكس يمكن استخدامها أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي وتطويق الآثار الضارة الناشئة عن الدورات الاقتصادية . وقد فرضت هذه التطورات اهتمام المفكرين بدراسة طبيعة النفقات العامة وتحليلها وتقسيمها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تحكم عملية اختيارها والضوابط والمعايير والمقومات التي توجه الانفاق العام ، وهكذا تجاوزت دراسة النفقات العامة الحدود الكمية التي كانت تدرس في إطارها وقد أصبحت بالإضافة إلى ذلك تبحث في النواحي النوعية والكيفية وآثارها وعملية استخدامها في مجال المالية العامة لتحقيق الأهداف . تعريف النفقات العامة وعناصرها أولاً :- النفقة العامة :- أن النفقة العامة عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة أو إحدى المؤسسات العامة التي تنشئها من أموالها بقصد اشباع حاجه عامة . ويستخلص من هذا التعريف أن عناصر النفقة العامة ثلاثة : استعمال مبلغ نقدي وهذه النقود تكون داخلية في الذمة المالية للدولة ، وأن يكون الغرض من استعمالها سد حاجة عامة ثانياً :- عناصر النفقة العامة :- (1) النفقة العامة مبلغ من النقود :- تتخذ النفقة العامة عادة طابعاً نقدياً ، وبذلك لا يعد من قبل النفقة العامة التجاء الدولة بما لها من سلطات إلى الحصول على ماتحتاجه من موارد إنتاجية بغير مقابل كما في حالات السخرة أو الاستيلاء بغير تعويض ، أو سداد جزء من المقابل المستحق للغير نقداً والآخر عينا في صورة خدمات تقدمها الدولة دون مقابل أو بمقابل رمزي (الاعفاء من سداد قيمة إيجار المساكن أو نفقات العلاج والتعليم واجور المواصلات أو تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة) وقد تضاعفت هذه الحالات في ظل الدولة الحديثة بحيث أصبح قيام الدولة بدفع مقابل نقدي للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات بشكل عنصر أساسياً من عناصر النفقة العامة ، حيث أنه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأميناً لأفضلية استخدامها وفقاً للقواعد التي تحقق المصلحة العامة ، حيث قد تحايي الإدارة بعض الأفراد فتمنحهم مزايا عينية ، ضمن عيوب الانفاق العيني هو الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد أمام فرص الاستفادة من النفقات العامة وتحمل الأعباء التي تفرضها . (2) صدور النفقة العامة من الدولة أو إحدى هيئاتها : يشترط في النفقة العامة أن تصدر من الدولة أو إحدى هيئاتها ، وبهذا المفهوم فإنها تشمل نفقات الهيئات المحلية والهيئات العامة القومية والمؤسسات العامة ونفقات المشروعات العامة ، حيث لا يحجب ذلك صفتها العامة ، وبناء على ذلك تعتبر نفقة عامة تلك النفقات التي تنفذها الدولة بصفتها السيادية ، وبالعكس فإن النفقة التي يقوم بها الأفراد أو المشروعات الخاصة لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كان المقصود بها تحقيق نفع عام 0 فإذا تبرع شخص ما بمبالغ لبناء مستشفى أو مدرسة مثلاً ، فلا يعتبر ذلك نفقة عامة ، (3) يقصد بالنفقة العامة تحقيق نفع عام : أن النفقات العامة تهدف أساساً إلى شباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لا تعتبر نفقات عامة ، تلك التي لا تشبع حاجة عامة ، ويمكن تبرير ذلك في أنه لما كان الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة (الضرائب وغيرها) فإنهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاسيكية إلى الدور المتدخل الإيجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة . أولاً :- النفقات العامة في النظرية الكلاسيكية :- لم تشغل النفقات العامة مكانة مهمة في مؤلفات كتاب المالية الكلاسيك ، فمعظم الكتاب الكلاسيك . الذين عالجوا النفقات العامة ، إلا أن الأحداث الاقتصادية والاجتماعية كالحرب العالمية الأولى وبصورة خاصة الأزمة الاقتصادية العامة ، أظهرت أهمية دراسة طبيعة النفقات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية . فقد كان علماء المالية الكلاسيك ، ينظرون إلى النفقات العامة بعين الريبة والشك ، ويدعون الدولة إلى التوفير بقدر المستطاع ، وأنهم اعتبروا الدولة مستهلك للثروة ، لأنه حتى تنفق الدولة يجب أن تقتطع جزءاً من ثروة

الأفراد وتملكها ، وان الأساس العلمي الذي يقوم عليه المفهوم الكلاسيكي ، من ان الدولة مستهلك للنفقات العامة ، فالدولة بموجب هذه النظرية يجب ان تحصر اعمالها في الوظائف العسكرية والامنية والتشريعية ، وان تمتنع عن التدخل في الميدان الاقتصادي ، وذلك على اعتبار ان العمل الفردي اكثر كفاءة وانتاجا" من عمل الدولة عن طريق تدخلها في الميدان الاقتصادي ، وبالنتيجة يؤدي الى افقار المجتمع لانها تنقص من مجموع الثروة التي يتقاسمها الافراد . فالنفقات العامة في نظر علماء المالية الكلاسيكية ، لاتضيف شيئاً الى الدخل القومي ، فمحتوى المفهوم الكلاسيكي للنفقات العامة هو ان الدولة مستهلك يستند المفهوم الحديث للنفقات العامة على فكرتين اساسيتين الاولى . والثانية عدم قبول الفكرة القائلة بان العمل الفردي اكثر انتاجا" وتفوقا" من عمل الدولة . بالنسبة للفكرة الاولى . ان الدولة اداة لاعادة التوزيع ، الخ (في الفكر المالي الحديث ، عبارة عن توزيع للدخل والثروات وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة الى اخرى داخل المجتمع. على عكس القدامى يرون في الدولة مجموعة من الافراد يعملون وينفقون ويستهلكون كغيرهم من الافراد (موظفين ومتعهدون . الخ) فالدولة لايمكن ان تكون مستهلك ، هم الذين يستهلكون وينفقون بواسطة المبالغ التي تدفعها لهم الدولة ، والتي حصلت عليها بأقتطاعها من دخول و ثروة الافراد عن طريق الاساليب المالية (الضريبة والرسم . الخ) فالنفقات العامة لاتستهلك ، تعيد الدولة توزيعها الى الافراد ثانية عن طريق الانفاق العام ، فالدولة عبارة عن مضخة تمتص جزء من الدخل القومي لتعيده ثانية الى تيار الدخل القومي عن طريق الانفاق العام . اما فيما يتعلق بتفسير عدم اعتبار الدولة مستهلك لمجموع المبالغ التي اقتطعت من دخل و ثروة الافراد ، لانها ستعاد الى تيار الدخل القومي بشكل انفاق عام . ومع ذلك فان علماء المال القدامى يرون ان الانفاق العام هذا يؤدي الى خسارة مادية ناتجة عن الفرق بين تدخل الدولة غير المنتج والعمل الخاص المنتج وهذا يفسر ان جزء من النفقات العامة المستخدمة من قبل الدولة ستخفيض . فان كثيراً من النشاط الحكومي يبدو ولاشك اقل انتاجية من كثير من اوجه النشاط الفردي ، الخ فجميع اوجه النشاط التي تبذل لاشباع حاجات المجتمع المادية وغير المادية انما تعتبر منتجة ، فالمدرس او المحامي او الطبيب لا يقل انتاجه عن البناء او النجار او الصانع ، انما هو توليد منفعة سواء كان ذلك بأنتاج السلع او الخدمات مادية كانت او غير مادية 0 فالعبرة ليست بما يصيب الفرد من نفع مادي مباشر انما العبرة دائماً عما يحققه النشاط الحكومي من منافع اجتماعية مباشرة وفضلاً عما تقدم يمكن القول ، ان المدرسة التقليدية كانت تصف الانفاق العام بأنه استهلاك للثروة يرجع ايضاً الى تخوف هذه المدرسة من ان الازدياد في الانفاق العام قد يؤدي بدوره الى زيادة الاستقطاعات الضريبية من دخل و ثروة الافراد ولربما الى احداث تغيرات في بقية النظام المالي للدولة والتي قد تلحق الضرر في الطبقة البرجوازية . في ضوء ما تقدم يتضح ان اعطاء الصفة المطلقة للعمل الخاص بأنه اكثر انتاجاً وتفوقاً من تدخل الدولة قائم على اساس غير صحيح فهناك كثير من الحالات التي يؤدي فيها استخدام الدولة الموارد المجتمع الى وفر في استغلال هذه الموارد ومضاعفة الاشباع الجماعي وزيادة في الدخل القومي ، أي انها اكثر انتاجاً من المبالغ المودعة من قبل بعض الافراد في تلك البنوك . ويساهم في تحقيق التطور الاقتصادي للمجتمع .

المبحث الثالث - صور واشكال النفقات العامة :- توجد للنفقات العامة صور متعددة ، يمكن تحديدها بما يأتي :- او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سناً من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعباً ، فأحلتهم الدولة الى التقاعد . وتظهر في علم المالية العامة ملاحظتان هامتان فيما يخص الاجور والمرتبات هما :- (1) الخدمة المأجورة والخدمة المجانية :- دون ان تلتزم بتقديم أي اجر لقاء ذلك. فالخدمات المجانية تشوبها غالباً عيوب متعددة منها تفشي الرشوة ، في حين عندما تقوم الدولة بتقديم اجور او مرتبات لقاء خدمة يؤديها الافراد للدولة ، يجعلها تحصل على الكفاءات المطلوبة ، كما ان من اهم واجبات الدولة في العصر الحديث هو ضرورة توفير العمل للموظفين واتاحة الفرصة لحصولهم على اجور عادلة مقابل هذا العمل . (2) أسس تحديد الأجور والمرتبات :- أ) مرتب رئيس الدولة :- تقرر الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتباً لرئيس الدولة مهما كانت طبيعة منصبه ، سواء كان ملكاً او رئيساً للجمهورية ، فبعض الدول تقوم باصدار قانون مع قانون الموازنة تحدد بموجبه راتب رئيس الدولة ، دون ان يفوتها ان تصرح بالقانون على امكانية تعديله عندما ترى ان هناك ضرورة لتعديله ، ب) مرتبات اعضاء البرلمان :- تخصص معظم الدول على اختلاف انظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان وليكن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول لضمان تقدم اصحاب الكفاءات لاشغال مثل هذه الوظائف وتحمل مسؤولية تمثيل الشعب ، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل . وتحدد دول اخرى هذه المكافأة من خلال صدور قانوناً معيناً بذلك . ج) مرتبات الموظفين :- تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجماً كبيراً من العاملين في قطاعات الدولة ، وعلى الدولة ان تراعي اسساً معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايضاحها بما يأتي :- 1- تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف

المعيشة ، ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجور غير كافية لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة من المراجعين او السرقة من الاموال العامة وعندئذ يصاب الجهاز الاداري بالفساد . 4- عند تحديد المرتبات على الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار مستوى هذه الاجور والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة او المتقدمة اقتصاديا ،

5- على الدولة ان تقوم باصدار قانون عام يتناول تنظيم مرتبات الموظفين ، موضحا " شروط التعيين في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي بحيث يصبح هذا الامر معروفا " وثابتا " لدى الجميع . " (ع) المرتبات التقاعدية :- ويقصد بالاجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية (شهرية) الى الافراد الذين سبق ان عملوا في اجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما يجعل استمرارهم في الخدمة العامة امرا " متعذرا " فأحالتهم الدولة على التقاعد بطلب منهم أو برغبة منها . ولايتشابه المرتب التقاعدي مع التأمين لان الاخير يتم دفعه وفقا " للشروط المتفق عليها في العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن لصالحه في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه الدولة بصرف النظر عن ذلك ، كما ان علاقة الموظف بالدولة هي ليست علاقة تعاقدية . الا ان مسلك الدول في اقتطاع التوقيفات التقاعدية يختلف بحسب الطريقة التي تتبعها ويمكن تحديد هذا المسلك بالطريقتين الاتيتين :

1- تقوم بعضها باقتطاع مبلغ من مرتب الموظف الشهري خلال فترة خدمته ، ثم تضعه في صندوق معين بعد ان تضع معه مبلغا يأخذ شكل إعانة وبعد ذلك تقوم باستثماره بهدف زيادة هذه المبالغ عن طريق أرباحه . ويطلق على هذا النوع من الإيراد اسم أشباه الضرائب . وتمثل قيم الادوات والمعدات والالات التي تقوم الدولة باشتباؤها وتخصصها لاشباع الحاجات العامة ، وتظهر عند معالجة هذه الحالة المسائل الآتية : أ) من حيث السلطة التي تقوم بالأشراف على عملية الشراء فقد تكون هذه السلطة مركزية واحدة ، أو سلطات لامركزية متعددة ان مسألة الحصول على الادوات والمعدات والاثاث وغيرها وتحديد نوعيتها يتطلب خبرة ودراية معينة في عملية الشراء ، لذلك يعهد أمر توفيرها الى الجهات المختصة وهي ادارة المشتريات . لانها تحتاج الى خبرة اكبر وامكانات اكثر والسلطة المركزية اقدر من غيرها على توفير ذلك . ب) من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة ، او ان تكلف لتوفير هذه الاحتياجات المقاولين والموردين المختصين بعملية الشراء ، انه لا يحفز الموظف المعني بالشراء الى اخذ الوقت الكافي لتقدير الحاجة الى الشراء واختيار مصدر التوريد والتفاوض على الاسعار والشروط الاخرى التي يحددها العقد ثم تتبع عملية الشراء حتى تصل المواد او الات او المهمات المشتراة الى المخازن المطلوبة . غير ان الدولة الاشتراكية تتولى هذا الامر بنفسها او بواسطة اجهزتها المتخصصة بالشراء . ج- من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين ، هل هو طريق المناقصة أو الاحالة المباشرة لذوي الممارسة . ويقدم الراغبون للاشتراك بها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الاشغال العامة ، اما الممارسة فهي ان تعقد الدولة اتفاقا " مع مقاول مختص بالشراء . دون ان تعلن مسبقا " عن طبيعة العمل الذي تريد القيام به في شكل مناقصة ، وتلجأ الادارات المختصة الى هذا الاسلوب عندما تتوسم في احد المعادلين الكفاءة والاخلاص المعينين للقيام بمهمة الشراء .

ثالثا " :- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة إلى مختلف الفئات الاجتماعية أو إلى الدول والمنظمات الدولية :- يمكن تعريف الاعانات بأنها تيار من الانفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية او للهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليه الدولة من الجهة المستلمة للاعانات ويمكن تقسيم الاعانات الى قسمين : 1) الاعانات الدولية :- أي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات اذا وجد لديها فائض الى دولة اخرى ، 2) الاعانات الداخلية :- وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في ميزانيتها العامة وتوجه لأغراض ادارية واقتصادية واجتماعية وسياسية 0 أ) الاعانات الادارية :- وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة او الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، وتستخدم الدولة هذه الاعانات كسلاح لمراقبة اعمال تلك الهيئات وارغامها على السير باتجاه سياسية الدولة العامة . ب) الاعانات الاقتصادية :- وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الصناعية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية ، وهدفها تشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الاسعار كاعانات التصدير التي تدفعها بعض الدول الى المؤسسة العامة للتصدير كما تأخذ صورة مدفوعات نقدية للمشروعات والمنتجين ، مثال ذلك الاعانات التي تخصصها الدولة للأفراد العاطلين عن العمل ، واساس هذا المفهوم هو ان الدولة لاتتخلى عن المواطنين عندما يتعطلون عن العمل ، رابعا " :- تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة :- يعرف القرض العام بانه دين مستحق على الدولة او هيئة عامة تتعهد بموجب عقدة الذي يصدر به قانون بسداد اصله وفوائده بشروط محددة ، وان يخصص لتمويل انفاقات عامة معينة يحدده قانون القرض ، غير ان استمرار استعانة الدولة بالقروض العامة التي لم تعد مصدرا " استثنائيا " من مصادر الإيرادات العامة والتجائها الى

القروض الاجبارية ، وعدم تخصيص قيمتها لتمويل نفقات محدد ، والقروض العامة قد تكون داخلية يقتصر الاكتتاب فيها على الاشخاص التابعين للدولة ، او خارجية يكتتب فيها اشخاص ليسوا من رعايا الدولة ، كما قد تكون القروض العامة قصيرة الاجل كأذونات الخزانة العامة التي تستعين بها الدولة لسد عجز نقدي بحيث يتم سدادها خلال السنة المالية ، وقد تصل الى عشرات السنين ، بل قد لاتحدد الدولة اجل سداد القرض وهو ما يسمى بالدين المؤبد . قواعد النفقات العامة والترخيص :