النفقات العامة ، مفهومها وأشكالها وقواعدها تعد النفقات العامة احدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الدولة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث انها تعكس جميع الانشطة العامة ، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للافراد ، كما ان تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها بقصد اشباع هذه الحاجات قد فرض على نظرية النفقات العامة ان تتطور هي الاخرى من حيث مفهومها ، لقد تناول التقليديون النفقات العامة في ضوء منطقهم التقليدي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة امر اشباعها وفقا" لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر ، ولهذا فقد كان المبرر الاساسي وقتئذ لتحصيل الايرادات العامة هو تغذية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة امر تنظيمها وادارتها وملكيتها . ولذلك فان الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ توازن الموازنة بل وتقدسه ، بحيث لاتسمح بفرض ايرادات وتحصيلها او بتكليف المكلفين باعباء مالية الاضمن الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق ، وهذا يعني ان 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 اسس ومقومات عناصر المالية العامة كركائز اساسية لهذا الطريق ، وانها لاتشكل خطرا" ، وانما بالعكس يمكن استخدامها اداة لتحقيق التوازن الاقتصادي وتطويق الاثار 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 اطارها وقد اصبحت بالاضافة الى ذلك تبحث في النواحي النوعية والكيفية واثارها وعملية استخدامها في مجال المالية العامة لتحقيق الاهداف . تعريف النفقات العامة وعناصرها اولا" :ـ النفقة العامة :ـ ان النفقة العامة عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى المؤسسات العامة التي تنشئها من اموالها بقصد اشباع حاجه عامة . ويستخلص من هذا التعريف ان عناصر النفقة العامة ثلاثة : استعمال مبلغ نقدي وهذه النقود تكون داخلة في الذمة المالية للدولة ، وان يكون الغرض من استعمالها سد حاجة عامة ثانيا" :ـ عناصر النفقة العامة :ـ 1) النفقة العامة مبلغ من النقود :ـ تتخذ النفقة العامة عادة طابعا" نقديا" ، وبذلك لايعد من قبل النفقة العامة التجاء الدولة بما لها من سلطات الى الحصول على ماتحتاجه من موارد انتاجية بغير مقابل كما في حالات السخرة او الاستيلاء بغير تعويض، او سداد جزء من المقابل المستحق للغير نقدا" والاخر عينا" في صورة خدمات تقدمها الدولة دون مقابل او بمقابل رمزي (الاعفاء من سداد قيمة ايجار المساكن او نفقات العلاج والتعليم واجور المواصلات او تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة) وقد تضاءلت هذه الحالات في ظل الدولة الحديثة بحيث اصبح قيام الدولة بدفع مقابل نقدي للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات بشكل عنصر اساسيا" من عناصر النفقة العامة ، حيث انه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأمينا" لافضلية استخدامها وفقا" للقواعد التي تحقق المصلحة العامة ، حيث قد تحابي الادارة بعض الافراد فتمنحهم مزايا عينية ، ضمن عيوب الانفاق العيني هو الاخلال بمبدأ المساواة بين الافراد امام فرص الاستفادة من النفقات العامة وتحمل الاعباء التي تفرضها . 2) صدور النفقة العامة من الدولة او احدى هيئاتها : يشترط في النفقة العامة ان تصدر من الدولة او احدى هيئاتها ، وبهذا المفهوم فانها 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 فان النفقة التي يقوم بها الافراد او المشروعات الخاصة لاتعتبر نفقة عامة حتى ولو كان المقصود بها تحقيق نفع عام 0 فاذا تبرع شخص ما بمبالغ لبناء مستشفى او مدرسة مثلا" ، فلا يعتبر ذلك نفقة عامة ، 3) يقصد بالنفقة العامة تحقيق نفع عام : ان النفقات العامة تهدف اساسا" الى شباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لاتعتبر نفقات عامة ، تلك التي لاتشبع حاجة عامة ، ويمكن تبرير ذلك في انه لما كان الافراد متساوون في تحمل الاعباء العامة (الضرائب وغيرها) فانهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاسيكية الى الدور المتدخل الايجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة . اولا" :ـ النفقات العامة في النظرية الكلاسيكية :ـ لم تشغل النفقات العامة مكانة مهمة في مؤلفات كتاب المالية الكلاسيك ، فمعظم الكتاب الكلاسيك . الذين عالجو النفقات العامة ، الا ان الاحداث الاقتصادية والاجتماعية كالحرب العالمية الاولى وبصورة خاصة الازمة الاقتصادية العامة ، اظهرت اهمية دراسة طبيعة النفقات العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية . فقد كان علماء المالية الكلاسيك ، ينظرون الى النفقات العامة بعين الريبة والشك ، ويدعون الدولة الى التوفير بقدر المستطاع ، وانهم اعتبروا الدولة مستهلك للثروة ، لانه حتى تنفق الدولة يجب ان تقتطع جزءا" من ثروة

Summarized by © lakhasly.com

الافراد وتملكها ، وان الاساس 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 شيئا" 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 للدخول 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 وثروة الافراد عن طريق الاساليب المالية (الضريبة والرسم . الخ) فا لنفقات 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 وثروة 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 ستخفض . فان كثيرا" 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 لايقل انتاجه عن البناء او النجار او الصانع ، انما هو توليد منفعه سواء كان ذلك بأنتاج السلع او الخدمات مادية كانت او غير مادية 0 فالعبرة ليست بما يصيب الفرد من نفع مادي مباشر انما العبرة دائما" عما يحققه النشاط الحكومي من منافع اجتماعية مباشرة وفضلا" عما تقدم يمكن القول ، ان المدرسة التقليدية كانت تصف الانفاق العام بانه استهلاك للثروة يرجع ايضا" الى تخوف هذه المدرسة من ان الازدياد في الانفاق العام قد يؤدي بدوره الى زيادة الاستقطاعات الضريبية من دخل وثروة الافراد ولربما الى احداث تغيرات في بقية النظام المالي للدولة والتي قد تلحق الضرر في الطبقة البرجوازية . في ضوء ماتقدم يتضح ان اعطاء الصفة المطلقة للعمل الخاص بانه اكثر انتاجا" وتفوقا" 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 انتاجا" من المبالغ المودعه من قبل بعض الافراد في تلك البنوك . ويساهم في تحقيق التطور الاقتصادي للمجتمع . المبحث الثالث ـ صور واشكال النفقات العامة :ـ توجد للنفقات العامة صور متعددة ، يمكن تحديدها بما يأتي :ـ او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سنا" من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذرا" ، فأحالتهم الدولة الى التقاعد . وتظهر في علم المالية العامة ملاحظتان هامتان فيما يخص الاجور والمرتبات هما :ـ 1) الخدمة المأجورة والخدمة المجانية :ـ دون ان تلتزم بتقديم أي اجر لقاء ذلك. فالخدمات المجانية تشوبها غالبا" 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 :ـ أ) مرتب رئيس الدولة :ـ تقرر الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتبا" لرئيس الدولة مهما كانت طبيعة منصبه ، سواء كان ملكا" او رئيسا" 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 :ـ 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 قانونا" معينا" بذلك . جـ) مرتبات الموظفين :ـ تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما" كبيرا" من العاملين في قطاعات الدولة ، وعلى الدولة ان تراعي اسسا" معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايضاحها بما يأتي :ـ 1- تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف

Summarized by © lakhasly.com

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 . ء) المرتبات التقاعدية :ـ ويقصد بالاجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية (شهريا") 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 بابتياعها 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 لايحفز 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 الالات او المهمات المشتراة الى المخازن المطلوبة . غير ان الدولة الاشتراكية تتولى هذا الامر بنفسها او بواسطة اجهزتها المتخصصه بالشراء . جـ- 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" :ـ الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة إلى مختلف الفئات الاجتماعية أو إلى الدول والمنظمات الدولية :ـ 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 :ـ أي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات اذا وجد لديها فائض الى دولة اخرى ، 2) الاعانات الداخلية :ـ وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في ميزانيتها العامة وتوجه لأغراض ادارية واقتصادية واجتماعية وسياسية 0 أ) الاعانات الادارية :ـ 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 :ـ 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 للافراد العاطلين عن العمل ، واساس هذا المفهوم هو ان الدولة لاتتخلى عن الموطنين عندما يتعطلون عن العمل ، رابعا" :ـ تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة :ـ 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 انفقات عامة معينة يحدده قانون القرض ، غير ان استمرار استعانة الدولة بالقروض العامة التي لم تعد مصدرا" استثنائيا" من مصادر الايرادات العامة والتجائها الى

Summarized by © lakhasly.com

القروض الاجبارية ، وعدم تخصيص قيمتها لتمويل نفقات محدده ، 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 مايسمى بالدين المؤيد . قواعد النفقات العامة والترخيص :

Summarized by © lakhasly.com