النفقات العامة

عدنان ضاهر(*)

مقدمة:

عرفت الدُّول منذ نشأتها سواء أكانت إمارات أو ممالك أو إمبراطوريات أو خلافة إسلامية معنى الموازنة بشكل أو بآخر وعرفت الإيرادات (الضرائب ـ الجباية) وعرفت أيضاً النفقات. وعملت الدول دائماً وباستمرار على تطوير مفهوم الموازنة إن صح التعبير بحسب الحاجات والضرورات المستجدة والظروف والأحوال القائمة في كل حقبة زمنية حتى تتلاءم ومسار الحياة المعاصرة لحقبتها. فنجد مثلاً أن الإمام علي بن أبي طالب قد فرض ضريبة الزكاة على الخيول الإناث دون الذكور(١) كإجراء لتوسيع دائرة الإيرادات تأميناً للإنفاق العام المستجد في عصر دولته بما يحقق للدولة أهدافها ويضمن القيام بوظائفها.

ويؤكد هذا الأمر قانون فاجنر(٢) المسمّى بقانون «التزايد المستمر بالنفقات العامة» الذي يوضح نمو النشاط الاقتصادي بنمو مجتمع من المجتمعات ما يؤدي إلى اتساع نشاط الدولة وتدخلها بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية وهذا يعمل على زيادة نفقاتها العامة(٣).

فالدولة إذاً تقوم بكل عمل يؤدي إلى تحقيق المصلحة لشعبها وتوفير سبل العيش الكريم في تأمين حاجياته الضرورية الأساسية التي لا تتحقق إلا بتدخل الدولة على أن تحصل الدولة في المقابل على ضرائب تمكنها من إتمام واجباتها والاستمرار بها تجاه مواطنيها.

١ – لمحة تاريخية:

في معرض دراستي هذا الموضوع وجدت

(*) أمين عام مجلس النواب اللبناني.

(١) محمد باقر الصدر، صورة عن المجتمع الإسلامي، ص ٥٥، بيروت، ١٩٧٩م.

(٢) فاجنر: هاينرش فاجنر، ولد في إرلنغن عام ١٨٣٥م، وتوفي عام ١٩١٧م، رجل اقتصاد ألماني، الذي وضع قانون الإنفاق العام.

(٣) د. عادل مليح العلي، طلال محمد كراوي، اقتصاديات المالية العامة، ج ١، دار الكتب، الموصل ص ٤٨.

ضرورة المرور على بعض الخطوات التأسيسية في مفهوم الإنفاق العام من الناحية التأريخية على نحوٍ موجز غير عام إنما بما يفيد بحثي هذا فوجدت أن إرهاصات تشكيل مفهوم النفقات بدأت قديماً مع الفرس والروم وتبلورت أكثر مع بداية العصر الإسلامي حيث كان المسلمون منذ عهد النبي محمد (ص) حتى عهد الخليفة عمر ابن الخطاب يقاتلون من دون عطاء أو رزق ثابت لكنهم إذا دخلوا مدينة أو قرية بحرب أخذوا نصيبهم من الغنائم التي كانوا يحصلون عليها مستندين إلى الآية الكريمة: ﴿واعلموا أن ما غنمتم من شيء فإن لله خمسه وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل﴾[٤].

وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب جاءه أبو هريرة يحمل مالاً من البحرين يقدر بـ ٥٠٠ ألف دينار. فقال له الخليفة: «أتدري ماذا تقول؟» قال: «نعم» مائة ألف خمس مرات فصعد الخليفة المنبر فحمد الله وثنى عليه ثم قال: أيها الناس قد جاءنا مال كثير فإن شئتم كِلْناه كيلاً وإن شئتم أن نعدّه عدّاً فقال إليه رجل: «يا أمير المؤمنين قد رأيت هؤلاء الأعاجم يدوّنون ديواناً لهم فدوّن أنت لنا ديواناً»[٥].

وعلى أثر هذه الحادثة استشار الخليفة الثاني عمر بن الخطاب عدداً من الصحابة حيث أدلى كل واحد بدلوه فقال الإمام علي بن أبي طالب: قسّم الأموال ولا تمسك منها شيئاً. وعثمان بن عفان: أرى مالاً كثيراً يكفي الناس ويفيض عن حاجتهم وإن لم تُحص لا تعرف من أخذ ممن لم يأخذ. وقال الوليد بن هاشم بن المغيرة: قد جئت من الشام فرأيت ملوكها قد دونوا ديواناً للجند. فكان ذلك بداية لإنشاء الديوان فأخذ بقوله بعد أن رأى أن لا بد من ضبط الأموال التي ترد إلى الدولة ومن ثمّ معرفة أعداد الجند لعطائهم[٦]. ثم دعا الخليفة عمر بن الخطاب عقيل بن أبي طالب ومخرمة بن نوفل وجبير بن مطعم وهم من كتاب قريش وأمرهم بالكتابة على أن يكون البدء بقرابة رسول الله (ص) الأقرب فالأقرب ثم يليهم من قبائل بطون قريش ثم الأنصار...[٧].

إن تطور الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية جعل الخليفة عمر بن الخطاب يشعر بضرورة تنظيم أمور الدولة الجديدة واتخاذ القرارات وتداول الآراء ورأى ضرورة تشكيل قوات أو جيش ثابت مهمته حفظ البلاد والعباد والدفاع عنها عند الحاجة والضرورة. فأسس ديوان الجند وأحصاهم وثبّت أسماءهم وأنسباءهم وقبائلهم ليسهل استدعاءهم وتوزيع العطايا أو الرواتب عليهم فخصص للمقاتلين رواتب وأعطيات من بيت المال ليكفيهم مؤونة العمل وأراد أن يحفظ سجلاً بأسماء المحاربين وأهلهم فظهرت هنالك صلة وصل وثيقة بين تنظيم الجند وبين تنظيم الأعطيات وإنشاء الديوان[٨]. وبالطبع كان هذا الديوان من ديوان النفقات أو بيت المال (خزينة الدولة).

والجدير بالذكر أن أوصاف المقاتلين كانت تذكر في الديوان ليسهل على قادة الجند الاختيار منهم لما يخدم معاركهم وجبهاتهم وغدا لكل ولاية من ولايات الخلافة الإسلامية

(٤) القرآن الكريم، سورة الأنفال، الآية ٤١.
(٥) أحمد بن يحيى البلاذري، فتوح البلدان، القاهرة، شركة الطبع العربية، ١٩٠١، ص ٤٣٦.
(٦) يعقوب بن إبراهيم أبو يوسف، الخراج، ط ٢، ص ٤٥، دار المعرفة، القاهرة ١٣٥٢هـ.
(٧) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ص ٢٠٠، مطبعة المحمودية التجارية.
(٨) عبد العزيز الدوري، النظم الإسلامية، ص ١٨٧ ـ ١٨٨، مطبعة بغداد، بغداد ١٩٥٠م.

وبخاصة في العصر الأموي ديوان للجند. وتطور هذا الأمر في عهد الخليفة عبد الملك بن مروان وشهد حركة تنظيم واسعة للدواوين في حين تميزت خلافة هشام بن عبد الملك بدقة التنظيم وتبويبها، إذ ينقل الطبري عن علي بن عبدالله بن علي قوله: جمعت دواوين بني أمية فلم أر ديواناً أصح ولا أصلح للعامة والسلطان مثل ديوان هشام[٩].

ومن النفقات التي كانت مقررة في الدولة الأموية «يوم العطاء»، وهو نفقة توزع على الناس في شهر محرم مع بداية السنة الهجرية وهذا ما جرى عليه في العهود السابقة للأمويين. وكان معمولاً به طوال عهد الخلفاء الراشدين أيضاً. ولما كانت واردات الخراج والجزية هي المورد الرئيسي للعطاء لذلك لم يكن من السهولة بمكان الالتزام بدفعه في وقته وغالباً ما يتأخر لاعتماد الخراج والجزية على نضوج الثمار وجمع المحاصيل ما كان يؤثر سلباً على الأحوال الاقتصادية للعامة التي تعتمد اعتماداً أساسياً على العطاء. لهذا كان هَمُّ الخلفاء المتأخرين من بني أمية كيفية تأمين مال العطاء في وقته. ويقول في هذا الخليفة الوليد ابن يزيد: «محرّمكم ديونكم وعطاؤكم به تكتب الأيام شهراً وتطبع»[١٠]. من خلال هذا نستنتج أن الأمويين التزموا بتوزيع العطاء في وقته المحدد من دون تأخير.

وفي العصر العباسي ازداد الاهتمام ببيت المال والدواوين التابعة لها وجعلوا بناء خاصاً بديوان النفقات في بغداد قرب قصر الخلافة كما جعلوا في كل ولاية بيت مال وأولوها عناية كبيرة فحرص الخليفة أبو جعفر المنصور على وجود احتياطي في بيت المال يفيد الدولة في ما عسى أن يتعرض له من طوارئ. وظل بيت المال يتضمن فائضاً سنوياً حتى ولّي الرشيد الخلافة. واختص ديوان النفقات بالإشراف على نفقات الخلافة واحتياجاتها من صرف استحقاقات رجال البلاط ومحاسبة التجار الذين يتعاملون مع قصور الخلافة والإشراف على أعمال التشييد والتعمير التي يأمر بها الخليفة[١١]، إضافة إلى رواتب الجند وموظفي الدولة بحيث غدا بيت المال متشعب الموارد والإنفاق على قدر سعة الدولة وامتدادها.

من هنا تتبلور أمامنا أهمية المالية العامة بكل جوانبها إن من ناحية الجباية أو من ناحية الإنفاق أو من ناحية استثمارها في تنشيط الاقتصاد وزيادة النمو خدمة للمنفعة العامة وتلبية للحاجات العامة.

٢ – تعريف النفقة العامة:

النفقة العامة هي مبلغ نقدي ينفقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة

وهذا التحديد يظهر أن الإنفاق العام هو ما تقوم به الدولة من مصروفات لسد الحاجات الجماعية لسلطة النفع العام إذا كان ذلك معنوياً أم مادياً في الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة والماء والكهرباء والمحروقات والمواد الغذائية المختلفة. فالنفقات العامة من حيث طبيعتها عبارة عن مبالغ نقدية تتولى الدولة صرفها على تلك القطاعات لإشباع الحاجات العامة في المجتمع ويدخل معها كذلك ما ينفقه أشخاص القانون العام الآخرون ما دام الهدف من الإنفاق هو تحقيق النفع العام.

(٩) الطبري، تاريخ الرسل والملوك، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم، ج ٥، ص ٥٠٤، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٩م.
(١٠) ابن الأثير، الكامل في التاريخ، ج٥، ص ٢٦٨.
(١١) محمد جمال سرور: تاريخ الخلافة الإسلامية في الشرق، ص ١٥٥.

فالدولة هي التي تقوم بواجب الإنفاق العام فتستخدم مبالغ نقدية للحصول على ما تحتاجه لتسيير المرافق العمومية لتقديم الخدمات المطلوبة منها وكذلك لتمويل المشاريع الاستثمارية المولجة بها لتحقيق التنمية على مختلف الصعد بالإضافة إلى منح المساعدات والإعانات والتعويضات المتنوعة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وزراعية وصناعية وغيرها كثير... ويدخل في الإنفاق العام ما تنفقه الدولة في تقرير مبدأ الرقابة ضماناً لحسن سير استخدامها وفق قوانين مرعية الإجراء تحقق الصالح العام وحاجاته لكن لا بد من الملاحظة والتنويه إلى أن هذا النوع من الإنفاق غالباً ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة والمساواة في التوزيع والاستفادة بين الأفراد والمناطق في تحمل عبء التكاليف. وهنا يطرح السؤال ما الغاية من النفقات العامة؟

للإجابة عن هذا السؤال لا بد من العودة إلى التعريف في مستهل الكلام بأن الإنفاق العام يهدف إلى تحقيق منفعة عامة، وعليه فإن أي إنفاق لا يحقق النفع العام فهو ليس من النفقات العامة إنما يعتبر إخلالاً بواجبات الدولة وتحقيقاً لنفع خاص يضرب مبدأ المساواة والعدالة عرض الحائط ما يؤثر ببنيان الدولة واستقرارها الاقتصادي والاجتماعي فيولد أزمات متتالية لا يمكن الخروج منها إلا بتحقيق العدالة والمساواة في الإيراد والإنفاق. وبهذا الأمر فقط تتحقق التنمية في المجتمع ويزدهر الاقتصاد ويحقق للفرد رفاهية واستقراراً وثقة بمن يدفع لهم الضريبة فتجد عندئذٍ مواطنين يقومون بواجباتهم تجاه الدولة ودولة تؤدي الحقوق لهم لأنّ مبدأ تلازم الحق والواجب من المبادئ الأساسية في الحياة منذ أن وجدت فما من حق إلا ويقابله واجب وما من واجب إلا ويقابله حق فإذا اختلّ أحدهما اختل الآخر وساد الفساد والظلم والوهن والضعف في المجتمع والدولة.

ويوجب تعريض المسؤولين عن ذلك إلى المساءلة والمحاسبة.

٣ ـ اختلاف النفقات العامة عن النفقات الخاصة

يختلف الإنفاق العام عن الإنفاق الخاص بأمور كثيرة منها:

أ ـ مرونة الإنفاق العام تمكّن من زيادته الواجبة وهذه غير متوفرة في الإنفاق الخاص.

ب ـ إن الأشخاص والمؤسسات الذي يجري عليهم الإنفاق العام دائمين ويراعي الإنفاق العام مصالح الشعب والدولة.

ج ـ تنفق الحكومة وتؤدي خدمات لرعاياها ولا تؤدي الحكومة هذه الخدمات لغير رعاياها في حين أن النفقات الخاصة هي حرة مطلقة.

د – تقدم الدولة خدماتها للرعايا بأقل من كلفة الإنتاج وخاصة في المدارس والمستشفيات وغيرها بحيث تكون الواردات أقل من النفقات فالإنفاق العام يجري أخذه بعين الاعتبار مع مصالح المواطنين وليس بالعوائد المادية للدولة بالغرض الأصلي من النفقات العامة سد الحاجة وكفاية الضرورة.

والعمل الذي تقوم به الدولة يكلفها من النفقات أكثر من مثله عند الأفراد.

هـ ـ إن الغرض الأصلي من الإنفاق العام هو سد الحاجات وتأمين المنافع العائدة للمواطن بخلاف الإنفاق الخاص ولا عبرة بظهور المنفعة الفردية في بعض وجوه الإنفاق كإسعاف العاجزين، لأن المقصد الأساسي من ذلك هو تخفيف مصائب المجتمع وتقويته وتغلب الأغراض المعنوية على الأرباح المادية في الإنفاق العام فالحكومة تتعرض في نفقاتها الأصول إلى أمور غير مادية بخلاف النفقات الخاصة حيث أن الأفراد الذين ينفقون يرمون إلى تأمين منافعهم المادية كالتملّك والإثراء... فهي تنفق في سبيل ضبط الأمن ونشر العلم

وحفظ الصحة وكلها أغراض معنوية وليس لها غاية مادية ويخضع الإنفاق العام إلى قواعد وأصول تقرها البرلمانات وتجدد وجهتها أما النفقة الخاصة بالأفراد فلا قواعد لها ولا أصول.

*** النفقات من الوجهة القانونية:**

إن أول ما يجب أخذه بالاعتبار عن وجوه النفقة هو انطباقها على الحق والمشروعية وإلى الأسباب التي أسلت على الدولة بصرف اعتماداتها وأحقية الجهة التي رصدت لها الاعتمادات وإذا لم يكن هناك من أسباب كافية تكون وجهة الإنفاق ليست ذات فائدة. ويكون الإنفاق معيباً من جهته الحقوقية. كما يجب أن يكون الإنفاق شاملاً وغير محصور في مكان واحد معيّن ولا يخص فريقاً من الناس دون غيرهم. ولا بد من أن تكون هناك ضرورة مبرمة للإنفاق. كما يجب أن يكون هناك تكافؤ بين الفوائد الناشئة عن الإنفاق وقدرة المكلفين.

*** النفقات من الوجهة السياسية:**

إن العلاقة بين الإدارة السياسية والمالية هي علاقة وثيقة جداً فالاعتمادات لا تصدق إلا إذا وافقت عليها السلطة التشريعية الممثلة للمكلفين بحيث تسلط رقابتها على الإنفاق الحكومي. ومن هنا جاء نشر الموازنات مع أسبابها الموجبة والمناقشات التي تدور حولها حتى يطّلع عليها الشعب وبذلك يستطيع المقارنة بين ما قيل وما نفّذ.

*** الإنفاق من الوجهة الاقتصادية:**

لقد اختلف الاقتصاديون في نتائج الإنفاق الحكومي فمنهم من يراه نفعاً خالصاً والآخر ضرراً خالصاً. فالذين يرونه نفعاً يقولون إنه يعيد إلى الأمة جملة الضرائب والرسوم المجباة وتبقى ثروة البلاد فيها وهو وسيلة لإيجاد العمل. في حين يرى الفريق الثاني أن هذه النفقات وإقحامها في المجتمع، فتتدنى قيمة النقود وتضعف قوتها الشرائية مما يؤدي إلى غلاء الحاجيات وارتفاعها. وبكل حال فإن الاتزان بالنفقات يكون علاجاً ناجعاً للانهيارات الاقتصادية. وبكل حال فإن الإنفاق العام منوط بالمصلحة العامة ولا يكون مشروعاً إذا استهدف نفعاً خاصاً أو مجموعة خاصة؛ على أنه من الصعوبة بمكان وضع تعريف ثابت للحاجات العامة بصورة تتميز بها عن الحاجات الخاصة.

كما أن المنافع المنتظرة من الإنفاق العام يكون بعضها عاجلاً أو آجلاً ولا شك أن الحاجة العامة ذات مرونة عجيبة فيستطاع توسيعها حيث تستعمل كل نوع من الأعمال التي فيها للناس مغنم. ومن أجل تحديد صلاحية النواب في تقدير الحاجات العامة ومنع الحكومة في الإنفاق بما ليس هو حاجة عامة، اعتمد وضع مادة في قانون الموازنة تمنع الاعتمادات لإنفاق في ما ليس هو حاجة عامة.

وقد يتبادر إلى الذهن في أول الأمر أن المجالس النيابية المكلفة بالمراقبة المالية تقف في سبيل إسراف الحكومة وتمنعها عن زيادة الإنفاق لأن مجلس النواب هو الذي يحول دون جباية الضرائب الكيفية وإنفاق الأموال في غير وجوهها النافعة. بيد أن التجربة والحوادث الواقعة قد أثبتت خلاف ذلك وظهر أن الموازنات كثيراً ما تخرج من مجلس النواب بأرقام أعظم من الأرقام التي دخلته بها. وذلك لأن كل نائب مندوب عن مقاطعة يسعى جهده المستطاع للحصول على تخصيصات لإنشاء مشاريع جديدة في مقاطعته والإنفاق في دائرته الانتخابية فيطالب الحكومة والمجلس بإعطاء المال اللازم للمشاريع التي ينتظرها منتخبوه ليكون له بذلك زلفى لديهم يحرز بها ثقتهم ويعاد انتخابه في الدورة التالية، أو لأجل إنفاذ

وعوده التي وعد بها منتخبيه وتعهد لهم بإتمامه من فتح مدرسة أو حفر ترعة أو إقامة جسر أو زيادة راتب أو إحداث وظيفة أو غير ذلك من الأمور ليستدرج بها المنتخبين إلى انتخابه. ويجاريه رفقاؤه من النواب في طلبه حتى يجاريهم هو في ما يطلبونه. فبدلاً من أن ينشأ من اجتماع النواب اقتصاد في النفقات يكون هذا الاجتماع عاملاً جديداً في زيادتها.

إن تكرار الحروب المنظمة التي شهدتها القرون الأخيرة أجبرت الدول إلى عقد القروض الجسيمة بالفوائد المضافة إلى النفقات السنوية حتى بلغت قبيل الحرب العالمية الثانية عند أكثر الدول بمعدل ثلاثين في المئة من مجموع النفقات. وإذا تمت مراجعة سلسلة الموازنات عند الدول المعنية بالحرب يتبين منها أن النهوض في أرقام النفقات يظهر الوثبات العالية عقب كل حرب بسبب فوائد الديون العامة المنضمة إلى النفقات من قروض الحرب الجسيمة. ولم تستطع دولة من الدول وفاء ديونها للتخلص من فوائدها الثقيلة. وإذا نجحت إحداهن بإيفاء قسم من ذلك الدين في أيام السلم والرخاء فلا يطول عليها الأمر حتى تخوض غمرات حرب جديدة أو تظهر لها حاجة مبرمة تصعد بأرقام الدين العام إلى فوق الحد الذي كانت عليه قبل الحرب. ولا يخفى أن الحروب في هذا الزمن لا تقوم إلا بالمال. والدولة التي لديها المال الكثير تستطيع الصبر في الجلاد ويرجّح لها الظفر خلافاً لما كانت عليه الحال في القرون القديمة التي كانت أهمية المال فيها للحرب بالدرجة الثانية أو الثالثة.

٤ – أهمية النفقات:

لم تأخذ دراسة النفقات حيزاً واسعاً عند دارسي المالية التقليديين إنما جل ما تناولوه جاء في معرض بحث الموازنة العامة بحيث توجّه أساساً للمشاكل القانونية المرتبطة بإجراءات الإنفاق العام ومراقبته. والمهم عندهم هو حجم الإنفاق بغض النظر عن القطاعات المنفق عليها سواء أكان ذلك في التعليم أم الصحة أم التسلح أم غيرها من القطاعات فالسياسة هي الأساس في تحديد هذه الأوجه إنما يجب ألا يكون الإنفاق زائداً عن حده بما يضر الاقتصاد الوطني ويسيء إليه، أما مسألة الاقتراض من أجل الإنفاق فقد توقّف التقليديون عندها واعتبروا أن هذا النوع من الإنفاق لا يكون إلا لمشاريع منتجة ولم يدخلوا في تحليل طبيعة النفقات العامة ومضمونها.

لكن هذا الأمر يتناقض مع الواقع فكيف لا تعطى النفقات الأهمية اللازمة في التحليل والدراسة والجدوى. وفي الحقيقة أنها تمثل نقطة البدء في نشاط الدولة المالي، فالدولة تحدد نفقاتها أولاً لتسد بها الحاجات العامة للمجتمع كضرورة من ضرورات استمرار الحياة الطبيعية للدولة والمجتمع ومن ثمّ يأتي البحث عن تأمين مصادر هذه النفقات وتدبير كيفية الحصول عليها.

مما لا شك فيه أن مصادر النفقات توزع على أفراد الجماعة فيتحملون الأعباء على عكس ما هم يفعلونه في حياتهم اليومية إذ يحددون نفقاتهم بناء على ما يحصلون عليه. فالمورد هو الذي يحدد النفقة أما الدولة فعكس ذلك. لهذا ازداد الاهتمام بالنفقات ودراستها وشكلت القاعدة الأساس في بناء المالية العامة إذ تبرر النفقات اللجوء إلى الإيرادات من فرض ضرائب ورسوم أو قروض.

ومع التطور والتقدم الزمني اختلفت وجهات النظر إلى النفقات العامة اختلافاً جوهرياً فنظر الماليون الحديثون إليها نظرة تحليل ودراسة لطبيعتها وآثارها وفرّقوا بين مختلف أنواعها فلم تعد الأهمية إلى حجم النفقات وكميتها بقدر طبيعتها ومضمونها وتتبع آثارها، وغدت في المرتبة الأولى لديهم بعد أن كانت عند التقليديين أمراً ثانوياً.

٥ – جهات تصنيف الإنفاق العام

يقسم الباحثون نفقات الحكومة بالنظر إلى أسباب متعددة لوجوه مختلفة نذكر هنا أكثرها شيوعاً وهي:

أولاً: من جهة الشكل أو المادة المنفقة ولها قسمان: أحدهما النفقات العينية وهي ما تعطيه الحكومة من الأعيان التي تدخل في حوزتها إلى القائمين في خدمتها لقاء عملهم. كما إذا استوفت حصتها الأميرية من حاصلات الأرض أو من رسوم الحيوانات عيناً ووزعتها على موظفيها وجندها لقاء الخدمات التي يقومون بها. وهذه الطريقة كانت قديماً واسعة الانتشار أما الآن فقد أصبحت شاذة نادرة. وثانيهما النفقات النقدية، وهي الطريقة الرائجة اليوم عند الدول المتمدنة تؤدّى بها رواتب الموظفين في الملكية والعسكرية وأجور العقارات وأثمان المصنوعات والحاصلات التي تبتاعها الحكومة.

ثانياً: من جهة مكان الإنفاق يقسمونها إلى: داخلية وهي التي تصرف ضمن حدود الدولة، وخارجية وهي التي تصرف خارج الحدود في الأسواق الأجنبية. ومن الملائم أن تنشر نظارة المالية إحصاء سنوياً عما تنفقه الدولة خارج أراضيها.

ثالثاً: من جهة التوقيت يقسمونها إلى نفقات عادية وهي التي تتكرر كل دورة مالية مثل رواتب موظفي الملاك فهي تتكرر كل سنة إمّا بالأرقام نفسها وإمّا بأرقام معدّلة. ونفقات طارئة وهي التي ليس لها نظام موقوت تتكرر بموجبه في مواعيد معينة مثل نفقات الحرب وإنشاء الخطوط والمرافئ. وهذا التقسيم ليس منه الملحوظ وغير الملحوظ من النفقات.

رابعاً: من جهة الخطورة يقسمونها إلى نافعة وهي التي تصرف في سبيل جر المغانم وجلب الفوائد كالتعليم وفتح الطرق... وضرورية أو واقية وهي المبذولة لأجل دفع المغارم ودرء المفاسد مثل نفقات الدفاع الخارجي ومقاتلة الأوبئة...

خامساً: من جهة النتائج الاقتصادية يقسمونها إلى مثمرة وهي التي تنتج للخزينة أرباحاً مادية بصورة مستقيمة كالخطوط الحديدية... أو بصورة منعكسة بما تزيده في إنتاج الأفراد كإصلاح الري وتعبيد الطرق وفتح المرافئ... وإلى عقيمة أي غير مثمرة وهي الخالية من الأرباح المادية كنفقات الشرطة والدرك أو التي يعود منها أقل من المبذول فيها مثل نفقات القضاء أو التي تجر وراءها أثقالاً جديدة مثل نفقات الحرب.

سادساً: من جهة تبويب الموازنة وتقسيم أرقامها لا يوجد ضابط لهداية منظميها فيمكن توزيعها على وجوه مختلفة. وقد اقترح أحد مشاهير الباحثين جعلها في قسمين: أحدهما نفقات الدستور التي يوجبها القانون الأساسي، وثانيهما نفقات الإدارة التي تجري على القوة الإجرائية. فيدخل في القسم الأول:

(أ) مرتبات الملك أو رئيس الحكومة والأسرة المالكة وسائر مخصصات البلاط.

(ب) مخصصات المجلس التشريعي من النواب والأعيان.

(ج) دوائر المركز العليا وفيها مجلس الوزراء وديوان المحاسبات ومجلس شورى الدولة وأمثالها.

ويدخل في القسم الثاني:

(أ) الإدارة المالية وضمنها مديرية الرسوم ومديرية الواردات ومديرية الديون العامة ومديرية المحاسبة والمعاملات النقدية وفروع هذه المديريات.

(ب) الإدارة الأصلية وهي تشتمل على إدارة الأمن العام وفيها الأمن الخارجي من الحربية والبحرية والتمثيل الخارجي والأمن الداخلي من القوة المؤدية التي يمثلها القضاء والقوة المانعة التي يمثلها موظفو الضابطة العدلية وسائر موظفي الإدارة الملكية. وتشتمل

على إدارات الرقي العام الذي فيه الرقي العقلي والأدبي من الصنائع النفيسة والمعارف، والرقي المادي ومنه الصحة والاقتصاد والصنائع والتجارة والإسعاف والأشغال النافعة وأمثالها.

على أن العادة عند أكثر الدول قد جرت على تبويب الموازنة تبعاً للوزارات بمديرياتها وشعبها وفروعها وملحقاتها فيفردون لكل وزارة قسماً خاصاً مستقلاً عن سائر الوزارات. إنما هذا التقسيم لا يتفق مع التقسيم العملي الذي فرق النفقات بحسب الأغراض التي تبذل لأجلها. فإذا قسمنا الأهداف التي ترمي إليها الحكومة في الإنفاق ووضعنا المبالغ التي تنفق على الهدف الواحد في قسم واحد يكون لنا صورة واضحة عن غايات مصاريف الدولة وعن المقادير التي تحمله الأمة لأجل كل غرض من هذه الأغراض.

٦ – تأثير النفقات العامة:

إن تطور مفهوم الدولة وانتقالها إلى الحداثة بكل المعايير من النواحي الديمقراطية والحرية الاقتصادية وممارسة أدائها في الاقتصاد جعلها تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها وجعلها أيضاً تتدخل في السعي إلى تحقيق أهدافها العامة من خلال ما تصرفه من نفقات عامة. وأدى هذا التطور إلى توسع مفهوم النفقة العامة في تحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية بالإضافة إلى هدفها الأساس وهو المالية.

وتنوعت النفقات العامة بحسب تجانسها وتقاربها في فئات منفصلة بحسب طبيعتها القانونية أو دورها الاجتماعي أو ما تحدثه من تأثير على الأوضاع الاقتصادية.

لهذا أغدق فقهاء المالية العامة جهوداً كبيرة في دراسة النفقات النظرية للنفقات العامة واختلفوا في معاييرها في حين أن الدول أخذت من هذه الفئات ما يلائم حاجاتها وظروفها وجعلتها في تشريعاتها بما يتلاءم والمتطلبات والظروف وما يتوافق مع تقدمها ورقيها ونموها سواء في المنحى الاقتصادي أم الاجتماعي.

وفي الحقيقة التي لا تخفى على أحد أن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة كبيرة جداً سواء أكانت نفقات عادية وهي النفقات الدائمة سنوياً والمتكررة ضمن مدة زمنية محددة كالرواتب وما شابهها في الإنفاق الثابت الوارد في الموازنات، أم غير عادية وهي النفقات غير المتكررة والتي تكون محددة بزمن معين وتنتهي مع انتهائها وإنجازها.

وفي طليعة الآثار المترتبة على الإنفاق العام تأتي الآثار الاقتصادية لما للدولة من دور فعال في رسم السياسة الاقتصادية.

إن للآثار الاقتصادية الناتجة من النفقات العامة آثاراً مباشرة تتمظهر في الهدف العام من الإنفاق وهو المنفعة العامة وفي إشباع الحاجات الضرورية للأفراد بما يفسح في المجال لهم بممارسة نشاطهم الاقتصادي والاجتماعي بديمومة وأمانة تليها آثار غير مباشرة تظهر في دورة الدخل وتؤثر في الاستهلاك والإنتاج والعمالة ومستوى الأسعار كأثر مضاعف أو معجل.

إن النفقات العامة للدولة في الحياة الاقتصادية بهدف التأثير فيها بات من القواعد العامة للإنفاق ويأتي تدخل الدولة واضحاً وبصورة مباشرة في حجم الناتج القومي ويحدث تأثيراً اقتصادياً جلياً فيه، فالنفقات العامة تنمي قدرة الاقتصاد القومي على الإنتاج والفاعلية فيه من حيث الكم والكيفية وهي عوامل تولد فرقاً في الحياة الاقتصادية للمجتمع في الدولة. ولا بد هنا من الإشارة إلى أن تأثير النفقات العامة يختلف باختلاف نوع النفقات فالاستهلاكية منها تسهم بشكل فعال في رفع مستوى المعيشة للطبقات ذات الدخل المحدود أو المنخفض لكن على المدى البعيد يكون التأثير متواضعاً ولا يلمس في حينه فلو أخذنا

مثلاً: الإنفاق العام على التعليم فهذا لا تنطبق تأثيراته إلا بعد عقد أو عقدين من الزمن فما ينفق على جيل اليوم يأتي أُكلَهُ مع الجيل القادم فيزيد دخله القومي ويحصد نتائج ما أنفق سابقاً.

بينما النفقات العامة الاستثمارية تؤثر مباشرة في تكوين رؤوس أموال عينية تسهم في رفع مستوى الدخل القومي الآن نتيجة ما أحدثته في زيادة القدرة الإنتاجية القومية وزيادة الدخل القومي.

إن حجم الدخل القومي يتوقف ـ إذا افترضنا ثبات المقدرة الإنتاجية القومية ـ على حجم الطلب الفعلي القائم وهو كمية الإنفاق على السلع الاستهلاكية والاستثمارية وبخاصة أن النفقات العامة غدت أساساً في الطلب الفعلي.

بالطبع تأثير النفقات العامة في الطلب الفعلي يقتضي معرفة دقيقة في التفريق بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية. فالنفقات الحقيقية تؤدي إلى زيادة في الدخل القومي عبر زيادة الطلب الفعلي بقدر أكبر من قدر الإنفاق بذاته بسبب الآثار غير المباشرة لها أو ما يعرف بالأثر المضاعف أما النفقات التحويلية فتتوقف آثارها في الطلب الفعلي ومن ثم في الدخل والإنتاج القومي على كيفية تعاطي المستفيدين منها أي على مدى تسربها في دورة الدخل القومي فالمستفيد من النفقة التمويلية كنفقة التعليم ـ ربما يصرف ما قدمته الدولة له بشأن التعليم على الإنتاج أو الاستهلاك أو يدخر ما حصل عليه وبالتالي يختلف أثر النفقة في الإنتاج بحسب طريقة الإنفاق أو الادخار.

لذلك فإن سياسة الإنفاق العام يجب ان تتحدد في ضوء مستوى الطلب الفعلي ومستوى النشاط الاقتصادي وبمدى ما يحدث من مرونة وتشغيل في الحياة الاقتصادية وتنوع عناصر الإنتاج والنشاطات الاقتصادية المختلفة.

ومع تبدل وظيفة الدولة في الحياة الاقتصادية والدعوة إلى انحسار هذا الدخل واقتصاره على المجالات والميادين التي لا يستطيع القطاع الخاص التدخل فيها لعدم قدرته أو كفاءته أصبح ينظر إلى إنتاجية النفقات العامة وفاعليتها من ثلاث جهات:

١ ـ نوعية النشاط الذي تؤديه النفقة العامة وهل يستطيع القطاع الخاص القيام به فيكون أكثر فاعلية في قوة السوق؟

٢ ـ قدرة الدولة على تحقيق الأهداف التي تريدها من النشاط الاقتصادي في تدخلها وهذه الأهداف تقاس بمدى تحقيق التنمية لأفراد المجتمع من حيث تغيّر أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية إلى الأفضل.

٣ ـ مدى تحقيق الخدمة بأقل كلفة ممكنة حيث يرتكز هذا الأمر على فاعلية النفقة العامة وقدرتها على تلبية الغاية بأقل كلفة من غيرها.

ومن الآثار المترتبة على الإنفاق العام كما سبق وذكرنا تأثيرها في اليد العاملة وتخفيف نسبة البطالة إذ تسعى كل السياسات الاقتصادية في عصرنا الحالي إلى الحد منها وتخفيفها إلى أقل نسبة ممكنة أو إلغائها من خلال توفير فرص عمل للجميع عن طريق التنمية الاقتصادية المستدامة والتي تولد فرص عمل تغطي اليد العاملة الوطنية بأكملها. وبالطبع هذا سعي جبار وعظيم يحتم بناء اقتصاد قوي متشعب متعدد الاتجاهات يستطيع استيعاب عمالة السوق وفق كفاءة اليد العاملة واختصاصها.

(١٢) جون كينز، اقتصادي بريطاني ولد في كامبردج عام ١٨٨٣، توفي عام ١٩٤٦، له مؤلفات مهمة في الاقتصاد الحديث.

ويرى جون كينز[١٢] أن البطالة لا تنشأ من تضخم الأجور المرتفعة وفقاً للنظرية الكلاسيكية في الاقتصاد واقترح كينز بديلاً يعتمد على الادخار والاستثمار إذ تنشأ البطالة من وجهة نظره عندما يفشل حافز رجال الأعمال في الاستثمار في مواكبة ميل المجتمع إلى الادخار (والميل هو أحد مرادفات كينز للطلب). إن مستويات الادخار والاستثمار متساوية وبالتالي يبقى الدخل تحت مستوى لا تكون فيه الرغبة في الادخار أكبر من الحافز للاستثمار[١٣].

وقد اهتمّت النظرية الكينزية بموضوع البطالة وأسبابها فانتقد الفكر التقليدي القائم على العرض الذي يخلق الطلب وأن علاج البطالة لا يأتي إلا بمضاعفة الإنتاج الخاص داعياً إلى التركيز على زيادة الإنفاق الحكومي الذي يكفل بحسب نظريته زيادة الإنفاق الكلي ودفع المنتجين إلى التفاؤل في توقعاتهم ما ينعكس إيجاباً على مواجهة انخفاض الطلب وانتشار البطالة فيزداد الطلب ومن ثم الإنتاج ما يرفع نسبة اليد العاملة ويخفض من نسبة البطالة.

وهنا يمكن للدولة تحقيق هذه الزيادة في نسبة العمالة عن طريق إحداث تغييرات في سياسة الإنفاق العامة تبعاً لتبدل سياسة الإنفاق لدى الأفراد ما يؤكد عمالة أوسع وأشمل. ففي حالة الرفاه الاقتصادي ترتفع نسبة الإنفاق الفردي إلى درجة تهدد التضخم فتلجأ الدولة إلى الحد من الإنفاق على العكس من حالة الركود الاقتصادي والأزمات فتعمد إلى الإنفاق لسد النقص الحاصل.

٧ – تزايد النفقات

نمت النفقات العامة مع كل دولة بحسب نمو حاجاتها ومتطلباتها وغدت الدول مع تقدم الزمن متشعّبة المهام متعدّدة الأعمال تتدخّل بأمور الاقتصاد والمجتمع من جوانب متعددة تثبت فيها حضورها وهيبتها لتفرض سلطتها أكثر فأكثر على مناحي الحياة المختلفة. فالإمساك بالمال العام وبأركان الاقتصاد يعد العمود الفقري لأي دولة واستمرار سلطتها وبقائها. لهذا تدرّج نمو النفقات العامة تاريخياً حتى يومنا هذا وشمل مجالات لم تكن الدول تهتم بها سابقاً وأوجدت مجالات أخرى لخدمة الدولة والسلطة ولتأمين قوتها وحاجاتها أكثر حتى صارت النفقات تشمل النسبة الأعلى من الموازنة العامة في الدولة وأبرز مجالات الإنفاق العام.

أ ـ الرواتب:

نمت النفقات على الرواتب بشكل كبير جداً بسبب حاجة الدولة المتزايدة للموظفين لأسباب كثيرة منها التحول من عمل السخرة إلى العمل مقابل بدل مادي دائم يدفع سنوياً أو شهرياً تغيّر نمط عمل من يخدمون الدولة من قضاة وجباة وغيره من حصة مقطوعة مما يحصلونه إلى رواتب دائمة بعد أن تحول كل الأموال إلى خزينة الدولة.

تزايد عدد الموظفين مع تزايد وظائف الدولة وتشعّب أعمالها بما يلبي مصالح الناس اليومية والمستمرة في مجالات حياة المجتمع المتعددة ولا مجال لتعدادها الآن. تشبّث الموظفين بوظائفهم وصعوبة إلغائها لأنها غدت حقاً مكتسباً لهم يدافعون عنها ولهم من يدافع عن حقوقهم من رجال الدولة من نواب ووزراء وغيرهم إضافة إلى المصالح الانتخابية عند السياسيين في زيادة عدد مؤيديهم وأنصارهم

(١٣) جون كينز، النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود، ترجمة جمال سعيد، ويكيبيديا.

فيعمدون إلى التوطين السياسي وغيره بما يكسبهم شعبية أكثر مما يقدمونه من خدمات ورواتب من خزينة الدولة.

ارتفاع معدل الرواتب والأجور باستمرار بسبب غلاء المعيشة المضطرد ورغبة كل موظف في زيادة راتبه بما يلائم الحاجات التي يريد الحصول عليها بالإضافة إلى رغبة المسؤولين في كسب عطف الناس من خلال الموظفين إذ الدفاع عن مصالح الموظفين وإنفاق المال العام عليهم أكثر نفعاً سياسياً لهم من الدفاع عن مال الدولة والخزينة العامة. كما أن زيادة رواتب أي قطاع من القطاعات يستدعي زيادة رواتب القطاعات الأخرى تحت مسمى العدالة الوظيفية ما يزيد من الإنفاق العام على الرواتب زيادة كبيرة جداً تستغرق النسبة الأعلى من الموازنة في هذا المجال.

وهكذا تقونن الإنفاق على الرواتب وصارت الأجور تدفع نقداً من خزينة الدولة وصارت الرسوم التي تجبى تدخل الخزينة العامة وتدوّن في الإيراد العام والموظفون يتقاضون رواتبهم من الخزينة في جدول الإنفاق العام.

ب ـ مخصصات السلطات العامة (الرؤساء والوزراء والنواب):

للملوك والرؤساء مخصصات من المالية العامة تحدّد بحسب كل دولة بمبالغ تكفي للإنفاق على الدائرة المحيطة به والتشريفات والتمثيل والسفر والمسكن وغيرها لتلبية حاجاته وكان يتقاضى المعنيون من رئيس وزراء إلى أصغر موظف رواتب محددة أما المنتخبون من أعضاء مجالس إدارة (نواب) وبلدية واختيارية فلهم أجور لا رواتب دائمة لأنها مناصب فخرية يتولاها من هم ليسوا بحاجة إلى راتب ومعظمهم من الموسرين والأغنياء ولا يعطون إلا مياومات تؤمن نفقاتهم الضرورية عند سفرهم من مدينة إلى أخرى داخل الدولة أو في خلال مدة اجتماع المجلس المنتخبين له وتعطى للآتين من أماكن بعيدة خارج العاصمة فقط. أما إذا كانت اجتماعات المجالس دائمة على مدار السنة بما يعطل الأعمال الخاصة لكل منهم فيعطون رواتب دائمة أسوة بغيرهم من الموظفين لأنهم منقطعون عن أعمالهم ومنصرفون إلى خدمة الأمة.

وهذا الأمر ولّد خللاً كبيراً في التمثيل النيابي حيث لا يستطيع الفقراء من المتعلمين الدخول إلى المجالس لتعثرهم المالي وفي الوقت نفسه يفتح الشهية للاستغلال الوظيفي وجني المال وانتشار الفساد، إلى أن تطورت الحياة السياسية وخصصت رواتب من الخزينة العامة للنواب لأن ذلك أقرب إلى العدالة والمساواة وحرية الانتخاب.

ج ـ المكافآت

عمدت حكومات كثيرة إلى مكافأة رجال خدموا الدولة ووطنهم خدمات جليلة تستحق أن يعطوا مبلغاً نقدياً تقديراً لجهودهم وعطاءاتهم الفكرية أو السياسية. فالحكومة الإنكليزية أعطت اللورد روبرتكس ١٠٠ ألف جنيه بعد حرب الترانسفال ولورد آخر ٣٠ ألف جنيه على إخماده ثورة السودان... وأعطت حكومة فرنسا العالم باستور ٢٥ ألف فرنك راتباً سنوياً مدى الحياة. وحكومات كثيرة أخرى أعطت مكافآت لأصحاب الخدمات الجليلة للدولة والوطن وللمبدعين والنوابغ كما منحوا ألقاباً ورتباً ولكن للأسف هذه العطايا أعطيت في ما بعد للمستحقين وغير المستحقين وعمدت بعض الدول إلى إلغائها وتحويلها رواتب لمنكوبي السياسة وضحايا القضية الوطنية ومن يقدمون أرواحهم في سبيل الوطن لتكون تحفيزاً للمواطنين والموظفين في خدمة الشأن العام. كما أعطيت مكافآت لرجال الشرطة الذين يقدمون خدمات في القبض على اللصوص

والمعوقين والأحياء الذين يعيشون أكثر من غيرهم وبما أن هذه المكافآت لا يمكن تحديد قيمتها سلفاً فكانت توضع بجدول النفقات يخمن بها رقم لصرفه عند اللزوم.

د ـ معاشات التقاعد:

يعرف التقاعد بأنه استمرار الموظف باستيفاء راتبه من المالية العامة بعد انتهائه من العمل بسن معينة إلى حين وفاته ومن ثم انتقال هذا الراتب إلى زوجته وأبنائه العاجزين منهم.

وبما أن الموظف يستطيع أن يعمل بكامل نشاطه في حقبة معينة من حياته إلى أن يتقدم به العمر ويصبح غير قادر بسبب السن أو عاهة أصابته تمنعه من القيام بواجباته الوظيفية، لذلك وضعت قاعدة استمرار الراتب حتى زوال الموجبات الضرورية لها. وهذا غدا من واجبات الدولة تجاه موظفيها الذين خدموها وبالوقت نفسه ضمان للمجتمع من الانحلال والفساد وضمان للموظف أن يندفع إلى خدمة وطنه ومجتمعه بكل ما لديه بسبب ضمان شيخوخته أو تقلبات الدهر عليه.

والجدير بالذكر هنا أن راتب التقاعد مأخوذ من مجموع الحسومات على راتب الموظف طوال مدة خدمته في وظيفته وليس منّة من أحد.

بالطبع هذا التقاعد لم يكن بالأمر العشوائي حيث شرعت فيه القوانين وثبتت بما يضمن استمراره وعدم المسّ به تحت أي ظرف من الظروف. فقانون التقاعد تقرّه السلطة التشريعية وتنفذه السلطة التنفيذية وكل تعديل أو تبديل فيه لا يتم إلا بقانون مصدّق عليه وفق الأصول التشريعية يجب على السلطة التنفيذية تنفيذه.

هـ ـ النفقات الحربية:

تتعرض القطعات الاقتصادية في أي دولة إلى أضرار جسيمة عند خوضها حرباً ما وفي الوقت نفسه يزداد الإنفاق العام ازدياداً كبيراً ما يحدث خللاً بين الواردات والنفقات وتسعى الدولة حينذاك إلى مصادر أخرى للتمويل لتسد به عجز الموازنة الحاصل نتيجة الإنفاق الهائل على الحرب فتستدين من حلفائها ومن الداخل طوعاً وكرهاً وتنفق من الاحتياط المالي في الخزينة.

و ـ الأشغال العامة:

تستحوذ الأشغال العامة نسبة كبيرة من أموال الموازنة العامة والتي تشمل إنشاء المرافق العامة للدولة وإصلاحها، تعبيد الطرقات، بناء الجسور والمرافئ البرية والبحرية والمطارات وغيرها من الإنشاءات اللازمة لعمل الدولة واستمراريتها. وبالطبع هذه الأشغال لا تبنى ولا ينفق عليها إلا بعد الموافقة عليها ضمن قوانين تشرّع في المجلس النيابي وفق الأصول التشريعية المعمول بها في كل دولة. وهذا إنفاق ضخم جداً ويعد من الوظائف الأساسية للحكومة في رعاية مصالح الدولة وبنائها بما يتلاءم مع متطلبات التقدم والتطور المستمرين.

وبما أن نفقات الدولة العامة تتحدد بالنسبة إلى وظائف الحكومة وماهية الأمور التي تتعرض إليها بالاهتمام وتأخذها على عاتقها من عدمها، لذا كثرت المناقشات في هذه القضية ولم تتوافق آراء الباحثين على وجهة نظر موحدة فانقسموا بين أصحاب رأي اجتماعي اشتراكي يرى في دور الدولة الأساس في الاقتصاد وحياة الناس واشغالهم... الخ، وبين أصحاب رأي آخر يرى حرية الاقتصاد ودور القطاع الخاص وحقه في السعي والكسب المشروع، وما على الحكومة إلا ضمان حقوق الأفراد ورعاية مصالحهم من خلال القانون.

٨ ـ ضوابط الإنفاق العام:

إن استقرار مالية الدولة وسلامتها لا يمكن أن تترك من غير ضوابط يفترض بها أن تلزم سختلف الوحدات السكونة للاقتصاد العام أن تحترمها عند الإنفاق العام. وكي يؤمن الإنفاق العام ما يصبو إليه من إشباع الحاجات العامة لا بد له من أن يشمل مروحة واسعة من الجوانب التي تهم الفرد والمجتمع بأكبر قدر من المنفعة من جهة وبمسؤولية ومعرفة في إدارة النفقات من جهة أخرى.

وبالتالي إن تحقيق المنفعة العامة من الإنفاق العام يعني أن لا تُصبَّ النفقاتُ العامةُ لتحقيقِ منفعةٍ فرديةٍ أو لجزء من المجتمع دون سواه وألّا يكون المعيار للمستفيدين مدى نفوذهم السياسي أو قربهم من أصحاب القرار في السلطة أو الحكومة أو حتى في المجتمع. كما أنه لا بد من تحديد الجدوى من الإنفاق العام في المرافق والمشروعات وأن تؤخذ بنظرة عامة شاملة بالمجمل لتقدير حجم احتياجات كل مرفق وما هو دوره وما يتجه بالنسبة إلى مرفق آخر حتى يغدو الإنفاق ذا فائدة عامة تنعكس على حياة المواطنين.

ومما لا شك فيه أن معرفة الفائدة من الإنفاق العام على كل مرفق ومردوده الاقتصادي والاجتماعي مهم جداً سواء أكان ذلك على الصعيد المادي أم المعنوي أم الخدماتي ما يفسح في المجال أمام أجهزة الرقابة والبرلمان والرأي العام في المراقبة والمساءلة والمحاسبة.

ولهذا يعدّ الاقتصاد في الإنفاق شرطاً ضرورياً لضبط المنفعة العامة «وأن المنفعة العامة لا يمكن تصوّرها إلا إذا كان تحققها ناجماً من استخدام أقل نفقة ممكنة...»(١٤).

والمقصود بالاقتصاد في الإنفاق هو حسن التدبير والصرف بما هو واجب لتحقيق الغاية منه من دون فساد وهدر في المالية العامة تحت أي عنوان من العناوين وهذا يوجب محاربة الفساد وسكاسن الهدر فيوفر على السالية العاسة مبالغ طائلة يمكن استثمارها أو إنفاقها بأوجه أخرى تحقق فائدة أفضل بكثير على المستوى الاقتصادي والاجتماعي في الدولة كما تمنع استغلال المتنفذين في السلطة ومن بيدهم سلطة الإنفاق من تحويلها إلى مآربهم الشخصية ولمنفعة المقربين منهم لتعزيز سلطتهم ما يضعف قدرة الدولة أو بالأحرى ماليتها على الإيفاء بواجباتها في رعاية المجالات المختلفة المعنية بها.

وبنظرة أعم إن التبذير في الإنفاق العام يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها، وهذا ما يحدث ونراه في كثير من سياسة الإنفاق في دول العالم الثالث حيث يستشري الفساد ونرى الانهيارات الاقتصادية وتردي الأوضاع وغيرها كثير من نتائج سلبية تخلخل المجتمعات فيها.

أمّا في ما يتعلق بضبط القواعد الإجرائية للإنفاق العام فإن القوانين المالية الصادرة في الدولة وفي الموازنة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إقرارها وتحدد الجهات والسلطات المولجة في ذلك وتضع الآليات والمسارات للصرف ضمن إجراءات محددة بالقانون ليصرف كل مبلغ في الوجهة المخصصة له من غير هدر أو فساد حتى تتحقق المنفعة العامة منه، وعليه فإن قوننة الإنفاق يفترض أن تكون مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها بدقة وفق ما هو وارد في القوانين وفي قوانين الموازنة.

(١٤) محمد المهايني، المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، دمشق، ٢٠١٣م.

بالطبع هذا الانضباط يسهل عملية المراقبة على نحو دقيق بأشكالها المعروفة: الإدارية والمحاسبية والبرلمانية حيث تقوم وزارة المالية بالرقابة المالية والإدارية بواسطة موظفيها الذين لا يسمحون بصرف أي مبلغ من المبالغ المالية إلا إذا كان وارداً في اعتمادات الموازنة العامة. والرقابة المحاسبية هي رقابة سابقة للصرف أو لاحقة مهمتها التحقق من أن عمليات الإنفاق تتم وفق القانون ووفق ما وردت في الموازنة العامة. أما الرقابة البرلمانية فمناطة بالسلطة التشريعية لما لها من صلاحيات تشريعية وسن قوانين باسم الشعب لضبط السياسة العامة وحياة المجتمع وتنظيم الاقتصاد وما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الحكومة أو من وزير معيّن ـ ما يضبط عمل الحكومة من أي خطأ أو خلل.

جذور ضريبة التقاعد(١٥):

استكمالاً لهذه الدراسة واستعادة لجذور مسألة الاستحقاق التقاعدي الذي كرّسته قوانين الدول للموظفين الرسميين في مؤسساتها ونظراً لارتباط هذا التقاعد بالمحسومات التقاعدية التي تستوفى من هؤلاء الموظفين فإننا نورد هذا النص الفريد ذا الجذر التاريخي الذي كرّس حق التقاعد بشكل عام:

«قبلاً لم تكن معاملة التقاعدية جارية في حق مأموري جبل لبنان ولكن مؤخراً لما كان المترصف والمحاسبجي منصوبين من العاصمة وبين المأمورين المحليين من لهم خدمات قبلاً في الولايات السائرة وقد أعدوا العائدات التقاعدية، وبناء عليه دخلوا في ترتيب التقاعد فلأجل أن لا تختل بودجه (موازنة) الجبل صار يؤخذ عائدات تقاعدية من معاشات المذكورين ومعاشات الثراندرمة (الجند) وترسل إلى نظارة التقاعد ومؤخراً صارت ترسل إلى محاسبة ولاية بيروت بناء على جعل معاملات الجبل التقاعدية تابعة إلى بيروت. وهذه العائدات مقيّدة في بودجه (موازنة) سنة ١٣٢٩هـ (١٩١١م) ومبلغها ١٠٢,٩٢٦ (ليرة).

٩ – ضغط تكاليف المرافق العامة:

يجب على السلطات القائمة على الإنفاق العام أن تتجنب تبذير الأموال العامة. فيجب على الدول ألّا تنفق مبلغاً إلا لمبرر وعليها أن تسيّر المرافق العامة بأقل التكاليف. ولعل أول من نادى بذلك هو «ساي» حينما وضع قاعدته في إخضاع الاستهلاك العام ـ كالاستهلاك الخاص ـ لمبدأ الوفر وطالب بعدم إنفاق إلا ما يجب إنفاقه، وبألا تدفع الإدارة في شيء ثمناً يزيد عن قيمته.

وتظهر أهمية هذه القاعدة إذا لاحظنا أن القائمين على الإنفاق العام يتصرفون في أموال لا تخصهم وإلى أنهم يتصرفون في مبالغ ضخمة قد تغري على البذخ والتبذير.

ولا شك أن تبذير الأموال العامة في مظاهر البذخ المختلفة يضعف من الثقة العامة في مالية الدولة فضلاً عما قد يؤدي إليه من تبرير لفكرة التهرب من الضرائب في أعين الممولين.

وتحقيق هذا الوفر في التكاليف يتطلب اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان حصول الدولة على احتياجاتها بأقل التكاليف وهذا ما يفسّر لنا شدة الإجراءات المتعلقة بعملية الإنفاق العام. وترتبط هذه المشكلة بمشكلة الرقابة على الإنفاق العام في مجموعها.

(١٥) دراسات معمقة في تاريخ لبنان ـ الدكتور رياض غنام، ص ٤٧٢.