بسم الله الرحمن الرحيم

بحث

تحت أشراف

الأستاذ الدكتور / صفوت عبد السلام عوض الله

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة

كلية الحقوق

جامعة عين شمس

مقدم من الباحث / **محمود فاروق محمد حلمى**

دبلوم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

للعام الدارسى ٢٠١٨ / ٢٠١٩

(المعايير المختلفة لتحديد مفهوم الشخص العام والنفع العام فى النفقات العامة)

AL-FAROUK

خطـــــة البـحـث

مقدمـــــــــة

مفهوم النفقة العامة

(المبحث الاول)

الصفة النقدية للنفقة العامة

المطلب الاول / ماهية الصفة النقدية للنفقة العامة

المطلب الثانى / العوامل المتعددة للإنفاق النقدى عند قيام الدولة بدورها فى مجال اشباع الحاجات العامة

(المبحث الثانى)

النفقة العامة يقوم بها شخص عام

المطلب الاول / المعيار القانونى لتحديد النفقة العامة

المطلب الثانى / المعيار الوظيفى لتحديد النفقة العامة

(المبحث الثالث)

قصد تحقيق النفع العام

(خاتمة)

(المراجع)

AL-FAROUK

مقدمـــــــــــة

مفهوم النفقة العامة

- تطورت طبيعة النفقة العامة ، وكان ذلك نتيجة لتطور دور الدولة في مجال إشباع الحاجات العامة ، ذلك أن قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة يتطلب بالضرورة قيامها بأنواع مختلفة من النفقات التي تزداد حجما وتتعدد نوعا مع نمو دور الدولة واتساع نطاق نشاطها ، فبعد أن كان الهدف منها جميعا هو مجرد تسيير مرافق الدولة ، أصبحت النفقات العامة أداة هامة من أدوات السياسية المالية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهدافها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية
- وبرغم المركز الهام الذي كانت تحتله النفقات العامة في كتابات الماليين التقليديين ، إلا أنها لم تحظ إلا بمكانة متواضعة في كتاباتهم ، وفي الفكر المالي الحديث تطورت نظرية النفقات العامة تطورا هاما ، وأصبحت دراسة النفقات العامة تمثل جانبا رئيسيا في الدراسات المالية ، ولاشك أن وضع تعريف محدد ودقيق للنفقة العامة هو أمر في غاية الأهمية من الناحية العلمية ، إذ يفيد ذلك في تسجيل النفقة العامة وحدها بالميزانية العامة للدولة مع ما يستتبعه ذلك من خضوع تلك النفقات لقواعد المالية العامة من حيث الإعداد وتحديد الأهداف وكيفية الرقابة والتنفيذ ، ومن ثم إبعاد ما لا يعتبر نفقه عامة (النفقات الخاصة)عن مجال تطبيق هذه القواعد
- وقد جري كتاب المالية العامة علي تعريف النفقة العامة بأنها (**مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام**)[1]
- ويتضح من هذا التعريف أن عناصر النفقة العامة ثلاثة هي :-

١ - الصفة النقدية

٢ -الشخص العام القائم بالإنفاق

٣ -قصد تحقيق النفع العام

وسوف نتناول بالتفصيل كل من هذه العناصر الثلاثة في مبحث مستقل وذلك كما يلي :-

---

(١) د/ أحمد جامع علم المالية العامة - الجزء الأول - فن المالية العامة – طبعة سنة ١٩٧٥ - ص ٣٩ ، د/ السيد عبد المولي - المالية العامة - دراسة للاقتصاد العام - دار الفكر العربي – طبعة سنة ١٩٧٦/١٩٧٧ – ص ٥٥

المبحث الأول

الصفة النقدية للنفقة العامة

- سوف نتناول بالبحث الصفة النقدية للنفقات العامة فى مطلبين على النحو التالى :-

المطلب الاول

ماهية الصفة النقدية للنفقة العامة

- تقوم الدولة وغيرها من الأشخاص العامة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول علي السلع والخدمات اللازمة لأداء وظائفها في مجال إشباع الحاجات العامة ، أو شراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها ، أو لمنح الإعانات والمساعدات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها
- ويعد استخدام النقود في الإنفاق نتيجة طبيعية لتطور النظام الاقتصادي من مرحلة المقايضة والتبادل العيني إلي مرحلة الاقتصاد النقدي الذي يقوم علي استخدام النقود في المبادلات ، أن الشكل النقدي للإنفاق العام هو الشكل المعتاد لاسيما في ظل الاقتصاديات النقدية المعاصرة ، فالنفقة العامة إذن هي (عبارة عن مبالغ النقود التي تستخدمها الدولة لإشباع حاجات عامة) ، ويعد هذا أمرا طبيعيا طالما أن المعاملات والمبادلات الاقتصادية كلها في الوقت الحاضر أصبحت تقوم علي استخدام النقود ، فالاقتصاد الحديث هو اقتصاد نقدي ، والنقود هي وسيلة الدولة في الأنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد
- ويرتب علي ذلك أن الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول علي ما تحتاجه من سلع وخدمات أو لمنح مساعدات لا تعتبر من قبيل النفقات العامة ، ومثال ذلك المزايا العينية التي تقدمها الدولة للعاملين لديها ، كأن توفر لهم سكنا مجانيا ، أو ما تقدمه لهم من المأكل والملبس والمواصلات المجانية ، أو ما تقدمه من مزايا نقدية كالإعفاء من الضرائب ، أو مزايا شرفية كمنح الألقاب والأوسمة لبعض الأفراد ، كذلك لا يعتبر من قبيل النفقات العامة ما كانت تلجأ إليه الدولة وغيرها من السلطات العامة في الماضي من الحصول علي ما تحتاجه عن طريق إجبار الأفراد علي القيام بأعمال السخرة بدون أجر أو بأجر زهيد لا يتناسب مطلقا مع المجهود المبذول ، أو الاستيلاء جبرا علي ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضا عادلا

المطلب الثانى

العوامل المتعددة للإنفاق النقدى عند قيام الدولة بدورها فى مجال اشباع الحاجات العامة

- أدت مجموعة عوامل متعددة اقتصادية واجتماعية وسياسية إلي جعل الإنفاق النقدي أفضل الوسائل لقيام الدولة بدورها في مجال إشباع الحاجات العامة ، ويمكن إجمال هذه العوامل فيما يلي :-

١ - انتشار استخدام النقود كوسيط للمبادلات ، وكأداة للمدفوعات ، وكمعيار ومخزن للقيمة في الاقتصاد المعاصر ، ومن ثم فإن قيام الدولة وغيرها من أشخاص القانون العام بإجراء إنفاقهم بشكل نقدي ، يمثل استجابة ضرورية لمقتضيات الاقتصاد الحديث القائم علي استخدام النقود في المعاملات والمبادلات

٢ - استخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة – بصورها المتعددة – علي مختلف أوجه النفقات العامة ضمانا لحسن استخدامها وفق القواعد والضوابط التي تحقق المصلحة العامة

٣ -ضمان تحقيق المساواة بين الأفراد المنتفعين بالإنفاق العام ، ذلك أن إجراء الإنفاق في شكل عيني يصعب معه تحقيق العدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة ، ذلك أن الدولة قد تراعي اعتبارات العدالة بين الأفراد عند دفع وتحصيل الضرائب ، ثم تعود فتهدرها عن طريق منح البعض مزايا عينية تفوق القيمة الحقيقية للأموال والخدمات التي قدموها للدولة ، مما يؤدي لتخفيف العبء الضريبي عن هؤلاء الأفراد عن القدر الذي تحمله باقي المواطنين ، ويمثل هذا إخلالا بمبدأ العدالة والمساواة لا يحدث في حالة الانفاق النقدي

٤ - يثير الإنفاق العيني العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية[٢] ، وقد يفضي إلي عدم الثقة أحيانا ، فمع اتساع حجم الجهاز الإداري ، وتشعب مجالات تدخل الدولة ، ومن ثم زيادة وتنوع حجم نفقاتها العامة ، أصبح من الصعوبة بمكان إجراء النفقات العامة في شكل عيني ، نظرا لما يشوبه من صعوبات تتعلق بصعوبة تخزين السلع وتعرضها للتلف ، فضلا عن كلفة النقل وصعوبة تقييمه أحيانا ، فكل ذلك جعل من النقود وسيلة أيسر في إجراء الإنفاق العام

٥ - كما أدي انتشار ورسوخ المبادئ الديمقراطية إلي حمل الدول علي عدم إكراه الأفراد علي تأدية الأعمال عن طريق السخرة (بلا أجر نقدي أو بأجر نقدي زهيد يدفع في شكل عيني) ، لتعارض ذلك مع حقوق الإنسان وكرامته ، وأدت كل هذه العوامل السابقة إلي جعل الأصل في الإنفاق العام أن يكون نقديا ، ومن ثم عدول معظم الدول عن الإنفاق العيني لعدم ملاءمته لمقتضيات الاقتصاد الحديث ، فضلا عن إهداره لمبادئ العدالة في توزيع الأعباء العامة ، ومع ذلك فقد تلجأ الدولة إلي الانفاق (أو الإيراد) العام العيني حينما تضطر ها ظروفها الخاصة إلي ذلك في بعض الحالات الاستثنائية التي يتعذر فيها علي الدولة تماما الحصول علي احتياجاتها عن طريق الإنفاق النقدي ، كما هو الحال في أوقات الحروب والأزمات الحادة كالزلازل والفيضانات وغيرها

---

(٢) د /عادل أحمد حشيش – أصول الفن المالي للاقتصاد العام – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – ص ١٢٦-١٢٧

المبحث الثانى

النفقة العامة يقوم بها شخص عام

- لا يعتبر المبلغ النقدي الذي يتم إنفاقه لإشباع حاجه عامة نفقه عامة ، إلا إذا صدر من شخص معنوي عام كالدولة والهيئات والمؤسسات العامة ، ومن قبيل الأشخاص العامة التي تعتبر نفقاتها نفقات عامة الولايات في الدول الاتحادية ، أو أحدي الهيئات المحلية في الدول البسيطة ، مثل المحافظات والمدن والقري
- أما النفقات التى تصدر من الأفراد أو المشروعات الخاصة (أشخاص القانون الخاص) ، فلا تعتبر من قبيل النفقات العامة ، حتي وأن كان الهدف منها هو تحقيق النفع العام ، فإذا تبرع أحد الأفراد بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفى أو مدرسة أو مسجد مثلا ، فإن ذلك لا يعتبر نفقه عامة ويدخل في إطار الإنفاق الخاص .
- ويثور التساؤل في هذا المجال هل تقتصر النفقات العام علي النفقات التي تصدر من الأشخاص العامة كالدولة أو أحدي الهيئات العامة بناء علي ما يتمتع به من سلطة عامة آمرة ، أم أن كل ما يصدر من جانب الدولة أو أحدي هيئاتها العامة يعتبر من قبيل النفقات العامة حتي وإن كان الشخص العام لا يتمتع عند ممارسته للأنفاق بالسلطة العامة ، وإنما يمارس نشاطها شبيها بالنشاط الذي يمارس الأفراد ؟
- وللإجابة علي هذا التساؤل السابق انقسم الفقه المالي إلي فريقين [٣] هما :-

فريق اول :- اعتمد علي معيار قانوني يحدد النفقة العامة علي أساس الطبيعية القانونية للشخص القائم بالإنفاق

فريق ثان :- اعتمد علي معيار وظيفي يحدد النفقة العامة بالنظر إلي طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق

وسوف نعرض بالبحث الى المعيارين السابقين فى المطلبين التاليين على النحو التالى :-

---

(٣) انظر في تفصيل ذلك :-

MAURICE DUVERGER: INSTIUTIONS FINANCIERES PARIS P.U.F. 1951. P.P44-49

المطلب الاول

المعيار القانونى لتحديد النفقة العامة

- تتحدد النفقة العامة طبقا لهذا المعيار علي أساس النظر إلي **شخص القائم بالإنفاق** ، فإذا كان من أشخاص القانون العام كالدولة والهيئات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية فالنفقات التي تصدر عن هذه الأشخاص تعد نفقات عامة ، أما النفقات التي ينفقها الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات والجمعيات فلا تعتبر – وفقا لهذا المعيار – نفقات عامة ، وإنما تعد نفقات خاصة ، وعلي هذا الأساس فإن الطبيعة القانونية للشخص القائم بالانفاق هي التي تحدد طبيعة النفقة وهل هي نفقه عامة أم نفقه خاصة
- ويستند الماليون التقليديون القائلون بهذا المعيار إلي اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص ، وينصرف هذا الاختلاف بصفة اساسية الى ان اشخاص القانون العام يهدفون من نشاطهم إلي تحقيق المصلحة العامة معتمدين في ذلك علي السلطات الآمرة والطبيعة السيادية المستمدة من القوانين واللوائح والقرارات الإدارية ، وبالتالي فإن إنفاقهم يعتبر إنفاقا عاما ، بينما يهدف نشاط الأشخاص الخاصة إلي تحقيق المصلحة الخاصة من نشاطهم ، ويعتمدون في ذلك علي عقود القانون الخاص التي تقوم علي مبدأ المساواة بين المتعاقدين ، وبالتالي فإن إنفاقهم يكون خاصا
- ويلاحظ أن الأخذ بهذا المعيار ، والذي يعتمد بصفة رئيسية علي التمييز بين الطبيعية القانونية للشخص العام والشخص الخاص – بصرف النظر عن طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقه – يجعل من الأنفاق الذي تجريه الدولة أو أحد اشخاص القانون العام إنفاقا عاما حتي ، ولو كان النشاط الذي قام به هؤلاء الأشخاص مماثلا للنشاط الخاص ، فهذا المعيار يستمد تحليله من فكرة الدولة الحارسة التي تقصر نشاط الدولة علي القيام بعدد محدود من المرافق(مثل مرافق الدفاع والأمن والعدالة) ، وهو ما يستلزم الاعتماد علي السلطة الآمرة
- ولكن من تطور طبيعة الدولة من " الدول الحارسة" إلي "الدولة المتدخلة" ثم إلي "الدولة المنتجة" لم يعد دور الدولة مقصورا علي تلك الوظائف خاصة بعد الحربين العالميتين الأولي والثانية ، فشملت إلي جانب مرافق الدفاع والأمن والعدالة مرافق أخري عديدة كانت متروكة للأفراد من قبل ، مثل مرفق النقل والمواصلات ، والمرافق الصناعية ، والتجارية ، وأصبحت الدولة تمارس نشاطا مماثلا لنشاط الأفراد والمشروعات الخاصة .
- وأمام هذا التطور الذي لحق بدور الدولة خلص بعض الشراح[٤] إلي عدم كفاية الاعتماد علي المعيار القانوني ، وذلك نظرا لعدم صلاحية الأساس الذي قام عليه ، والذي يعود إلي اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد ، واقترح هؤلاء الشراح الالتجاء إلي المعيار الوظيفي للتميز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة ، والذي يستند إلي طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقه ، أي تستند إلي اعتبارات اقتصادية واجتماعية

---

(٤) MAURICE DUVERGER INSTIUTIONS FINANCIERES.OP.CIT.P.48

المطلب الثانى

المعيار الوظيفى لتحديد النفقة العامة

- يعتمد هذا المعيار في التمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة علي طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة لا علي الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق
- وطبقا لهذا المعيار لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الدولة وغيرها من الأشخاص العامة نفقات عامة ، وإنما تعتبر نفقات عامة فقط تلك التي تصدر عن الدولة بصفتها السيادية ، أما النفقات التي تقوم بها الدولة وغيرها من الأشخاص العامة في ظروف مشابهة للظروف التي يقوم الأفراد بالأنفاق فيها ، فإنها تعتبر نفقات خاصة ، وعلي العكس من ذلك تعتبر نفقات عامة ، تلك التى تقوم بها الاشخاص الخاصة والمختلطة التى فوضتها الدولة في استخدام بعض سلطاتها الآمرة ، شريطة أن تكون هذه الأشخاص الخاصة ، قد استخدمت السلطات السيادية في إجراء هذه النفقات
- ويلاحظ علي هذا المعيار أن الأخذ به يجعل كثيرا من النفقات التي تقوم بها الدولة في مجالات مماثلة لتلك التي يقوم بها الإفراد والمشروعات الخاصة نفقات خاصة ، كما يجعل النفقات التي يقوم بها المشروع الخاص الذي فوض في استخدام بعض السلطات العامة الآمرة نفقات عامة ، فهذا المعيار يعقد الأمر بلا مبرر ، حيث من المستقر عليه في تحديد النفقات العامة أنها تنصرف إلي الإنفاق الذي تقوم به الدولة وغيرها من الهيئات العامة دون تفرقة بين المشروعات التقليدية التى تبدو فيها مظاهر سلطة الدولة الامرة ، أو المشروعات الحديثة التي تتولاها الدولة تماما كما يقوم بها الأفراد ، فكلها نفقات عامة طالما صدرت من جانب الأشخاص العامة ، كما أن الأخذ بالمعيار الوظيفي يدخل في نطاق النفقات العامة نفقات الهيئات الخاصة ذات النفع العام التي تفوضها الدولة بعض سلطاتها الآمرة ، وهو ما يفقد التفرقة بين النفقات العامة والخاصة أهم مقوماتها .
- وعلي ذلك فإن المعيار الوظيفي يدخل في النفقات العامة نفقات لا تعتبر نفقات عامة ، كما أنه يستبعد من النفقات العامة نفقات تعتبر في جوهرها نفقات عامة
- وأمام هذه الانتقادات فإن غالبية الفقه المالي يفضل الأخذ بالمعيار القانوني مع الأخذ في الاعتبار حالة المشروعات المختلطة
- وقد جري العمل في فرنسا علي التفرقة بين " النفقات العامة " و " نفقات القطاع العام " علي أن تعطي للنفقات العامة معني ضيقا يقتصر فقط علي النفقات الواردة في ميزانية الدولة وحسابات الخزانة العامة ، وفي الميزانيات الملحقة ، وميزانيات الهيئات العامة المحلية ، وواضح أن هذا التعريف الضيق للنفقات العامة يتفق مع المعيار القانوني

- وفي مصر فقد كان يجري العمل علي أن تشتمل النفقات العامة علي النفقات الواردة في الميزانية العامة للخدمات (موازنة الجهاز الإداري للحكومة) ، وفي الموازنة العامة لقطاع الأعمال (موازنة الوحدات الاقتصادية أي موازنة الهيئات العامة والمؤسسات العامة) [٥] ، مع ملاحظة أن موازنات المؤسسات العامة كانت تشتمل علي الاستثمارات التي تقوم بها الشركات التابعة لهذه المؤسسات وهي الشركات المملوكة لها ملكية كاملة أو ملكية جزئية ، وهو ما يتضح معه أن جزءاً من النفقات التي تدخل في ميزانيات المؤسسات العامة يعتبر في الحقيقة نفقة خاصة ، وهو يقدر علي أساس النسبة التي يمثلها رأس المال الخاص في الشركات المختلطة ، ومع ذلك فإنه يدخل ضمن حساب النفقة العامة ، وهو ما يمكن تفسيره بأن المؤسسات العامة وهي مالكة لهذه الشركات ملكية كلية أو جزئية هي التي تقوم قانونا بهذه النفقات الاستثمارية

---

(٥) ابتداء من العام المالي ١٩٦٨ / ١٩٦٩ تغير الهيكل المالي للميزانية المصرية ، وأصبحت تشتمل علي أربع ميزانيات هي (ميزانية الجهاز الإداري للدولة ، ميزانية الهيئات العامة ، ميزانية المؤسسات العامة ، ميزانية صناديق التمويل الخاصة) ، كما ألغي العمل بنظام المؤسسات العامة بالقانون رقم (١١١ لسنة ١٩٧٥)

المبحث الثانى

قصد تحقيق النفع العام

- يجب أن يكون الغرض من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام تمثل في إشباع الحاجات العامة ، وعلي ذلك لا تعتبر نفقات عامة تلك النفقه التي يقوم بها شخص عام ، ولكنها تعود بالنفع علي فرد أو فئة معينة من الناس علي حساب المجتمع كله ، لان هذه النفقة لا تشبع حاجة عامة ، ولا تعود بالنفع العام علي أفراد المجتمع
- وتختلف الحاجات العامة من دولة إلي أخري ، بل أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية لأخري ، فنشاط الدولة المالي لإشباع الحاجات العامة رهن بدورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، والذي يحدد بدوره بتفاعل العوامل السياسية والاقتصادية وبمرحلة التطور التي يمر بها المجتمع ، وهذا الدور يختلف في الدول المتقدمة عنه في الدول النامية ، وفي الدول الرأسمالية عنه في الدول الاشتراكية ، ويلاحظ اتساع وزيادة حجم النفقات العامة بزيادة الحاجات العامة التي تتدخل الدولة لإشباعها ، فنفقات الدولة علي المرافق التقليدية كالدفاع والأمن والعدالة ، وعلي المرافق الحديثة كالنقل والاتصالات والصحة والتعليم تعتبر نفقات عامة ، حيث يتحقق النفع العام للأفراد في كل مجال منها ، كذلك يعتبر ما تنفقه الدولة في سبيل اداء دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والمالي كالإعانات والدعم ومخصصات الضمان الاجتماعي من قبيل النفقات العامة ، حيث يتحقق بوضوح النفع العام للأفراد

- وقد أثار معيار تحقيق النفع العام المترتب علي الإنفاق العام جدلا كبيرا بين شراح المالية العامة[٦] ، وسبب ذلك يرجع إلي صعوبة قياس المنفعة العامة ، فالمنفعة العامة لا يمكن تقديرها بشكل مباشر ، ولا يمكن تقويمها بالنقود ، وأمام هذه الصعوبة في إيجاد معيار لتقدير المنفعة العامة ، فإنه من المتفق عليه بين شراح المالية العامة أن تقرير مدي تحقق النفع العام متروك أمره للسلطات السياسية تماما ، كما هو الحال في تقدير الحاجات العامة[٧] ، ولكن مباشرة السلطات السياسية لحقها في تقرير الحاجات العامة والمنفعة العامة ليس مطلقا تماما من كل قيد في هذا التقدير ، ذلك أنها تخضع في ذلك للجهات الرقابية في الدول المختلفة ، مثل الرقابة السياسية من السلطة التشريعية ، والرقابة الدستورية والقضائية والرقابة الإدارية ، كما توجد رقابة الرأي العام وأجهزة الإعلام المختلفة ، وذلك كله بهدف ضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من النفع العام بأفضل نفقه ممكنة

---

(٦) ومن المعايير المقترحة لتقدير وقياس المنفعة العامة ما يلي :-

١ - معيار Vito De Marco :- ويتلخص هذا المعيار بأن المنتفعة العامة القصوي تتحقق إذا تساوت التضحية الحدية التي يتحملها الافراد في سبيل تمويل النفقة العامة مع المنفعة الحدية المتبقية بعد الاقتطاع ، ويعيب هذا المعيار أمران :-
الأول :- أنه إذا صح هذا المعيار بالنسبة لفرد من المجتمع ، فأنه لا يصح بالنسبة للمجتمع بأكمله
الثاني :- أنه لا يمكن حساب القدر من المنفعة العامة التي تذهب لكل فرد من المجتمع ، إلا بمقارنة هذا مع الاستعمالات الأخرى لدخل الفرد .

٢ - معيار Somer Pigu Dalton :- ويتخلص هذا المعيار في أن المنفعة العامة القصوي تتحقق عندما تتساوي المنافع الحدية لكافة النفقات العامة في جميع وجوه استخداماتها المختلفة ، ويمكن قياس ذلك إذا تم توزيع النفقات العامة على الاستخدامات المختلفة ، بحيث يحقق ذلك أكبر قدر من الزيادة للدخل القومي العيني ، ومن أجل قياس الزيادة التي تحدث في الدخل القومي من وراء كل نوع من النفقات العامة ، فأنه يمكن استخدام مبدأ المضاعف Multiplicator ويعيب هذا المعيار أمران أيضا :-
الاول :- أن هناك أنواعا كبيرة من النفقات العامة كنفقات الدفاع والأمن والقضاء يصعب معرفة الفئات الاجتماعية التي تستفيد منها ، ومن ثم فإنه يصعب تطبيق هذا المعيار عليها
الثانى :- أن مبدأ المضاعف إذا كان يصلح لقياس أثر الإنفاق العام علي الدخل القومي في أوقات الكساد نظرا لوجود طاقات إنتاجية معطلة ، فإنه لا يصلح لقياس هذه الآثار في أوقات الرخاء ، نظرا لقرب وصول الاقتصاد القومي في هذه الحالة من مرحلة التشغيل الكامل ، ومن ثم فإن الزيادة النقدية في الإنفاق العام في هذه الحالة ، قد لا يترتب عليها زيادة حقيقية في الدخل القومي ، بل قد تؤدي إلي التضخم
أنظر:-
Brochier (H) et Tabatoni (P) Economie Financiere: Themis Paris 1969 P.P.460-646 .
د / السيد عبد المولي - المالية العامة - دراسة للاقتصاد العام - دار الفكر العربي – القاهرة – طبعة سنة ١٩٧٦ / ١٩٧٧ - ص ٥٩-٦٠

(٧) د/ أحمد جامع علم المالية العامة - الجزء الأول - فن المالية العامة – طبعة سنة ١٩٧٥ - ص ٦٦ ، د/ السيد عبد المولي - المالية العامة - دراسة للاقتصاد العام - دار الفكر العربي – طبعة سنة ١٩٧٦/١٩٧٧ – ص ٦٢ - ٦٣

خاتمة

- خلص البحث الى النتائج التالية :-

١ - النفقة العامة هى (مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام)

٢ -ويتضح من هذا التعريف أن عناصر النفقة العامة ثلاثة هي (الصفة النقدية - الشخص العام القائم بالإنفاق - قصد تحقيق النفع العام)

٣ -أن الشكل النقدي للإنفاق العام هو الشكل المعتاد لاسيما في ظل الاقتصاديات النقدية المعاصرة ، فالنفقة العامة إذن هي (عبارة عن مبالغ النقود التي تستخدمها الدولة لإشباع حاجات عامة) ، ويعد هذا أمرا طبيعيا طالما أن المعاملات والمبادلات الاقتصادية كلها في الوقت الحاضر أصبحت تقوم علي استخدام النقود ، فالاقتصاد الحديث هو اقتصاد نقدي ، والنقود هي وسيلة الدولة في الأنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد ، وعليه فأن الانفاق العينى لا يعد من النفقات العامة

٤ -هناك عوامل متعددة اقتصادية واجتماعية وسياسية جعلت الإنفاق النقدي أفصل الوسائل لقيام الدولة بدورها في مجال إشباع الحاجات العامة ، منها (انتشار استخدام النقود كوسيط للمبادلات ، وكأداة للمدفوعات ، وكمعيار ومخزن للقيمة في الاقتصاد المعاصر ، واستخدام الدولة للنقود في الإنفاق سهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على اوجه النفقات العامة ، كما عمل على ضمان تحقيق المساواة بين الأفراد المنتفعين بالإنفاق العام ، وتلافى ما قد يثيره الإنفاق العيني للعديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية ، وحمل الدول علي عدم إكراه الأفراد علي تأدية الأعمال عن طريق السخرة بجعلهم يتقاضون اجورهم فى شكل عينى لتعارض ذلك مع حقوق الإنسان وكرامته بعد انتشار ورسوخ المبادئ الديمقراطية)

٥ -تتحدد النفقة العامة طبقا للمعيار القانونى علي أساس النظر إلي شخص القائم بالإنفاق ، فإذا كان من أشخاص القانون العام كالدولة والهيئات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية فالنفقات التي تصدر عن هذه الأشخاص تعد نفقات عامة ، أما النفقات التي ينفقها الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات والجمعيات فلا تعتبر – وفقا لهذا المعيار – نفقات عامة ، وإنما تعد نفقات خاصة ، وعلي هذا الأساس فإن الطبيعة القانونية للشخص القائم بالاتفاق هي التي تحدد طبيعة النفقة وهل هي نفقه عامة أم نفقه خاصة

٦ -كما تتحدد النفقة العامة وفقا للمعيار الوظيفى على اساس النظر الى ان جميع النفقات التي تصدر عن الدولة وغيرها من الأشخاص العامة لا تعتبر نفقات عامة ، وإنما تعتبر نفقات عامة فقط تلك التي تصدر عن الدولة بصفتها السيادية ، أما النفقات التي تقوم بها الدولة وغيرها من الأشخاص العامة في ظروف مشابهة للظروف التي يقوم الأفراد بالأنفاق فيها ، فإنها تعتبر نفقات خاصة ، وعلي العكس من ذلك تعتبر نفقات عامة ، تلك التى تقوم بها الاشخاص الخاصة والمختلطة التى فوضتها الدولة في استخدام بعض سلطاتها الآمرة ، شريطة أن تكون هذه الأشخاص الخاصة ، قد استخدمت السلطات السيادية في إجراء هذه النفقات

٧ -وقد وجهت انتقادات من الفقه لكل من المعيارين القانونى والوظيفى إلا إن غالبية الفقه المالي يفضل الأخذ بالمعيار القانوني مع الأخذ في الاعتبار حالة المشروعات المختلطة

٨ -الغرض من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام تمثل في إشباع الحاجات العامة ، وعلي ذلك لا تعتبر نفقات عامة تلك النفقه التي يقوم بها شخص عام ، ولكنها تعود بالنفع علي فرد أو فئة معينة من الناس علي حساب المجتمع كله ، لان هذه النفقة لا تشبع حاجة عامة ، ولا تعود بالنفع العام علي أفراد المجتمع ، وتختلف الحاجات العامة من دولة إلي أخري ، بل أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية لآخري ، ومن نظام سياسى أو اجتماعى او اقتصادى الى اخر ، ويلاحظ اتساع وزيادة حجم النفقات العامة بزيادة الحاجات العامة التي تتدخل الدولة لإشباعها

٩ -وقد أثار معيار تحقيق النفع العام المترتب علي الإنفاق العام جدلا كبيرا بين شراح المالية العامة ، وسبب ذلك يرجع إلي صعوبة قياس المنفعة العامة ، فالمنفعة العامة لا يمكن تقديرها بشكل مباشر ، ولا يمكن تقويمها بالنقود ، وأمام هذه الصعوبة في إيجاد معيار لتقدير المنفعة العامة ، فإنه من المتفق عليه بين شراح المالية العامة أن تقرير مدي تحقق النفع العام متروك أمره للسلطات السياسية فى الدولة ، كما هو الحال في تقدير الحاجات العامة مع اعمال اوجه الرقابة فى صورها المتعددة على عمل تلك السلطات

رأى الباحث

نرى الاخذ بمعيار مختلط يجمع بين معيار تحقيق النفع العام مع المعيار القانونى و المعيار الوظيفى كضابطين لتحديد قياس النفع العام فى تقدير مفهوم النفقة العامة للدولة ، ولجعل مفهوم النفع العام اكثرا تحديدا على الرغم من اتساعه وصعوبة تحديده لتغيره من وقت الى اخر ومن مجتمع الى اخر ، وهو الامر الذى يتسق وينسجم مع الاشخاص المعنوية الخاصة والمختلطة التى فوضتها الدولة في استخدام بعض سلطاتها الآمرة في إجراء النفقات العامة للدولة ، والتى اصبحت فى الوقت المعاصر اكثر انتشارا وتحقيقا للنفع العام من أشخاص القانون العام كالدولة والهيئات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية ، و اكثر مرونة وفعالية وقدرة من الأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات والجمعيات على تحقيق المنفعة العامة لتمتعها بميزة العمل في ظروف مشابهة للظروف التي يقوم الأفراد بالأنفاق فيها بالإضافة الى استخدامها للسلطات الامرة التى فوضتها الدولة باستعمالها لتحقيق النفع العام

وبالتالى يضحى مفهوم النفقة العامة وفقا للمعيار المختلط اكثر تحديدا وبعيدا عن شبهة الغموض او الالتباس فى حالة الاشخاص المعنوية الخاصة والمختلطة التى فوضتها الدولة في استخدام بعض سلطاتها الآمرة في إجراء النفقات العامة للدولة ، ويجعلها ايضا غير اسيرة لرقابة السلطات السياسية فى الدولة عند مباشرة حقها في تقرير الحاجات العامة والمنفعة العامة مما يحقق لها اكبر قدر من المرونة فى العمل لتحقيق النفع العام

تم بحمد الله

الباحث

محمود فاروق محمد حلمى

المراجع

المراجع باللغة العربية :-

١ - د/ أحمد جامع علم المالية العامة - الجزء الأول - فن المالية العامة – طبعة سنة ١٩٧٥

٢ -د/ السيد عبد المولي - المالية العامة - دراسة للاقتصاد العام - دار الفكر العربي – القاهرة – طبعة سنة ١٩٧٧/١٩٧٦

٣ -د /عادل أحمد حشيش - أصول الفن المالي للاقتصاد العام - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية

المراجع باللغة الفرنسية :-

١ - MAURICE DUVERGER INSTIUTIONS FINANCIERES.OP.CIT.P.48

٢ - MAURICE DUVERGER: INSTIUTIONS FINANCIERES PARIS P.U.F. 1951. P.P44-49

٣ -Brochier (H) et Tabatoni (P) Economie Financiere: Themis Paris 1969 P.P.460-646

القوانين :-

قانون الغاء المؤسسات العامة المصرى رقم (١١١ لسنة ١٩٧٥)

AL-FAROUK