

الفصل الثاني: النفقات العامة

أولاً: الإطار المفاهيمي للنفقات العامة

إن طبيعة النفقات العامة وتطور هذه النفقات عبر الزمن، اوجد لها العديد من تعاريف و من أهم هذه التعاريف نجد:

1- مفهوم النفقات العامة:

يعرف الفكر المالي الحديث النفقة العامة:"النفقة العامة تعتبر بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق النفع العام " وانها " مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إشباع حاجة عامة." كما ان النفقات العامة هي مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وبناء على هذه التعاريف تتحدد عناصر النفقة العامة في الأمور التالية:

العنصر الأول الصفة النقدية للنفقة العامة، العنصر الثاني الصفة العامة للشخص القائم بالإنفاق، العنصر الثالث الصفة العامة لهدف النفقة العامة

2- اركان النفقات العامة:

أ- ا لصفة النقدية للنفقة العامة:

يطلق أساتذة الفكر المالي التقليدي، والحديث الصفة النقدية على النفقة العامة، على اعتبار أن الاقتصاديات الحديثة هي اقتصاديات نقدية، وليست عينية ، بمعنى أن جميع المعاملات، والمبادلات، والصفقات التي تجريها الدولة في إشباعها لحاجاتها العامة إنما تعتمد على استخدام النقد لا العين .وبعبارة أخرى تجري العمليات الاتفاقية الحكومية بالنقود .وعلى اعتبار أن المالية الحديثة هي مالية نقدية، تتسم بالطابع النقدي، لا طباع المقايضة، أو التبادل العيني .

ولقد تحصلت الصفة النقدية للنفقة العامة نتيجة لتطور النظام الاقتصادي الدولي من أساسه العيني إلى الأساس النقدي.

إن اشتراط أن تتخذ النفقة العامة شكلا نقديا قد جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادي، أهمها:

-الانتقال من الاقتصاد العيني أين أصبحت النقود هي الوسيلة الوحيدة لكل المعاملات، وقد اندثر نظام المقايضة.

-انتشار الأفكار الديمقراطية وتخلى الدولة من عنصر القوة(عمل السخرة والاستيلاء الجبري)

-محاولة تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع(إعادة توزيع الدخل)

-تيسير عملية الرقابة على تنفيذ النفقات بهدف تحقيقها الأهداف التي خصصت لها، ومن الواضح أن هذه الرقابة تكون صعبة في حالة النفقات غير النقدية.

ب - صدور النفقة من الدولة أو أحد تنظيمها: (الصفة العامة للشخص القائم بالإنفاق)

يسبغ أساتذة المالية العامة الصفة العامة على النفقة إذا كانت صادرة عن شخص عام، كأن يكون أحد أشخاص القانون العام: كالدولة، أو الولاية، أو الوزارة، أو المحافظة، أو المدينة، أو القرية، أو الهيئة العامة، أو المؤسسة العامة، وغيرها من أشخاص القانون العام، وإن تقوم بالإنفاق بصفتها السيادية. وهذا على النقيض من نفقات الأشخاص العاديين، أي أشخاص القانون الخاص: كالأفراد العاديين، والمؤسسات، والجمعيات، والشركات الخاصة. فنفقاتها خاصة، وليست عامة، حتى ولو كانت تستهدف تحقيق النفع العام: كالإنفاق النقدي من الأشخاص العاديين لبناء المدارس، والمستشفيات، فنفقاتهم تدرج تحت بند الإنفاق الخاص.

و بالتالي يعد اشتراط صدور النفقة من جهة عامة - الدولة أو تنظيمها - ركنا أساسيا لوجود النفقة العامة ، ويدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة والدولة والهيئات العامة الوطنية والمؤسسات العامة، كما يندرج تحتها أيضا نفقات المشروعات العامة، فخضوع هذه المنشآت لتنظيم تجاري في إدارتها وسعيها لتحقيق الربح لا يخفي طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط مميز قصد تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، فالجهة الوحيدة التي تتولى عملية الإنفاق العام هي الدولة من خلال أجهزتها المختلفة ضمن القوانين المعمول بها والمصادق عليها من طرف البرلمان.

ت - الغرض والهدف من النفقة العامة تحقيق نفع عام:

يسبغ مفكرو المالية العامة الصفة العامة على النفقة إذا كان هدفها عاما. أي تقديم خدمة عامة، أو إشباع حاجة عامة ينتفع بها جميع أفراد المجتمع: كالنفقات الحكومية على موظفيها، والعاملين لديها، وعلى مشروعاتها التنموية الاقتصادية، والاجتماعية، وعلى مرافقها، وغيرها من النفقات الحكومية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، والمنفعة العامة، والخدمة العامة. على أن ما يعتبر من الخدمات، والمنافع العامة هي مسألة نسبية، وسياسية أكثر منها مسألة مالية، ولذا يخضع تقدير الخدمات العامة لتقديرات رجال السياسة والحكم. ومن أجل ذلك تنص دساتير الدول عادة على وجوب مراقبة الإنفاق العام، وترشيده وبما يحقق النفع العام، والمصلحة العامة، بإتباع أنجع الوسائل الرقابية: كإخضاع نفقات رجال السياسة، والحكم إلى استفسارات ممثلي الأمة في البرلمانات، وإخضاعهم، ونفقاتهم للرقابة الإدارية، والبرلمانية والقضائية. ومثل هؤلاء لم تمنح لهم صلاحيات الإنفاق لأموال الدولة، والتي هي أموال الشعب، إلا لتحقيق النفع العام، وتقديم الخدمات العامة لهم، ولذلك يجب أن توجه النفقات العامة لتحقيق مثل هذه الأغراض، والأهداف العامة.

3- معايير و أنواع النفقات العامة (تقسيماتها:)

ويحصرها الفكر المالي في أربعة معايير تتنوع النفقات العامة تبعاً لها، ونضمنها أربعة عناصر هي :

أ - المعيار الدوري

وبناء عليه تقسم النفقات العامة إلى نفقات عادية، ونفقات غير عادية

- **النفقات العادية** : وتتسم بالدورية، والتكرار، وضمن مدة زمنية محددة غالبا ما تكون سنة. ولا يعني التكرار هنا ثبات مقدار النفقة العامة كل سنة، فقد تتغير كمياتها، ومقاديرها بالزيادة، أو النفقات. ولكن يفترض أن تستوعب النفقات العامة العادية الدورية، وبصفة نهائية خلال الفترة الزمنية الدورية المحددة لها، وهي السنة مثلا. ولذا يجب أن تتكرر سنويا، ومن أمثالها: الرواتب، والأجور، والتقاعد، وفوائد الدين العام، ونفقات الصيانة.

- **النفقات غير العادية** : وتتسم بعدم الدورية، والتكرار، ولا تظهر إلا في فترات متباعدة، وبصورة غير منتظمة بحيث تتجاوز آثارها حدود الفترة المالية العادية، وهي السنة في الغالب. ويمثل هذا النوع في الغالب النفقات التي تؤدي إلى تكوين رأس المال الثابت: كالنفقات الاستثمارية الضخمة، ونفقات الإنشاءات: كالشبكات الطرق، والكباري، والمباني، والمجمعات. ويمثل هذا النوع أيضا نفقات الظروف الطارئة، وغير العادية، والتي لا ترصد نفقاتها مسبقا، لعدم توقعها، وعدم دوريتها: كنفقات الحروب، والكوارث البيئية المناخية: كالجفاف، والفيضانات، والزلازل، والبراكين، وتلوث البيئة.

ب - المعيار الإداري

وبناء عليه يتم تصنيف النفقات العامة تبعا للوحدات، والأجهزة الحكومية الرئيسية والتي تباشر الإنفاق الحكومي. وبعبارة أخرى تبعا لمدى الاستفادة من هذه النفقات على النطاق القومي المتمثل في أفراد المجتمع كله، أو على النطاق المحلي المتمثل في أفراد منطقة، أو وحدة إدارية معينة. وهو ما يعرف بالنفقات المركزية، والنفقات اللامركزية.

- **النفقات المركزية**: تقوم بها السلطات الحكومية المركزية: كالوزارات، وأقسامها، وذلك بالنسبة للخدمات العامة، وعلى نطاق الوطن كله، وبمختلف قطاعاته، ومحافظاته، وخاصة المتعلقة بنفقات المرافق العامة للدولة: كنفقات الأمن الداخلي، والخارجي، والعدالة، والصحة، والتربية والتعليم، والتمثيل الدبلوماسي.

ويتحمل عبء هذه النفقات جميع رعايا الدولة، وبما يدفعونه من ضرائب، وهم المنتفعون بها أيضا.

- **النفقات اللامركزية**: فهي التي تجريها السلطات الحكومية اللامركزية المحلية: كالمحافظات، والولايات، ومجالس المقاطعات، ومجالس المدن، ومجالس القرى، وهي المتعلقة بنفقات هذه الوحدات الإدارية اللامركزية، وعلى نطاقها المحلي فقط. ويتحمل سكانها أعباءها وهم المنتفعون بخدماتها أيضا.

ويبدو أن هذا المعيار أكثر قبولا من المعيار الدوري، إلا أنه يبقى غير كاف، ويشير بعض الصعوبات الفنية، نظرا لتعدد الأجهزة الإدارية، وتشابكها مع بعضها البعض. إلا أنه يتيح للسلطتين التنفيذية، والتشريعية فرصة الرقابة الإدارية، والقانونية على نفقات هذه الوحدات الإدارية المركزية، واللامركزية، مما يساعد على ضبطها وتوجيهها نحو قنواتها الإنفاقية السليمة.

ث - المعيار الوظيفي

وتبعاً له يتم تصنيف النفقات العامة استناداً إلى الوظائف، والخدمات التي تضطلع بها الدولة. وبعبارة أخرى تبعاً لغرض النفقات، ونوعية الخدمات التي تنفق الموارد المالية لإشباعها. وعلى هذا يتم في العادة تصنيف النفقات العامة في مجموعات متجانسة تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة، والوظائف الأساسية للدولة هي: الوظيفة الإدارية، الوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية... الخ وبذلك تكون النفقات تندرج تحت التقسيم الوظيفي الي النفقات العامة على الأمن الداخلي، والخارجي، والصحة، والتعليم، والشؤون الخارجية، والشؤون الاقتصادية، والشؤون الاجتماعية، والنفقات الإدارية، وقد اقترح خبراء الأمم المتحدة تقسيم النفقات العامة وظيفياً إلى خمس مجموعات هي:

- **المجموعة الأولى:** نفقات الخدمات العامة وهي نفقات الخدمات الأساسية المعبرة عن سيادة الدولة مثل: نفقات الإدارة العامة: كنفقات الأجهزة الحكومية، والإدارات المالية، والشؤون الاقتصادية، والشؤون الخارجية، وذلك كرواتب للموظفين، وأجور العاملين فيها، وكأثمان مستلزماتها وغيرها.

- نفقات الدفاع: والمخصصة لنفقات مستخدم، وموظفي مرفق الدفاع الوطني المحلي، والخارجي.
- نفقات العدالة، قضاء، شرطة، وهذه النفقات مقتصرة على الحكومات، لأنها تعبر عن سيادتها، وبحيث لا يجوز ممارستها من قبل الأفراد أي القطاع الخاص.

- المجموعة الثانية: الخدمات الجماعية وهي نفقات الأنشطة المرتبطة بتقديم خدمات ضرورية لحياة المجتمعات المتحضرة مثل:

- نفقات المواصلات، والاتصالات: كالطرق، والشوارع، والكباري، والأنفاق والممرات، والقنوات المائية، والهاتف، والتلكس، والفاكس، والقنوات الفضائية، والاتصالات بأنواعها.
- نفقات المياه، والمجاري، والصرف الصحي، والنظافة، والدفاع المدني، ومكافحة الحريق، ومعالجة تلوث البيئة.

- نفقات البحوث العلمية، والاستكشافية، والتقنية، والتكنولوجية، وغيرها من خدمات البنى التحتية والمدنية، والعلمية، والتي تقوم بها الحكومات عادة مع جواز مشاركة الأفراد لها في تقديمها.
- **المجموعة الثالثة:** نفقات الخدمات الاجتماعية التي تحقق التنمية الاجتماعية الإنسانية مثل:
- نفقات التربية والتعليم، والثقافة، والتدريب، والتأهيل والمهارات الفنية.
- نفقات الصحة، والرياضة، ومراكز الشباب.

- نفقات الرفاهية الاجتماعية، والجمعيات الخيرية، وكبار السن، والأرامل والأطفال، واللقطاء، والمحرومين، والأسر الكبيرة.

- **المجموعة الرابعة:** نفقات الخدمات الاقتصادية مثل

- نفقات المشروعات الزراعية. - نفقات المشروعات الصناعية. - نفقات التجارة.
- نفقات القوى، والطاقة - نفقات الثروة المعدنية، والوقود. - نفقات الاستخدامات التكنولوجية.

- المجموعة الخامسة نفقات الخدمات غير القابلة للتصنيف، أو التخصيص: مثل

-نفقات فوائد الدين العام.- الإعانات الحكومية.- التحويلات المالية التي تتم لصالح الهيئات العامة المحلية.

-المساعدات الخارجية للخارج.

ويستند التقسيم الوظيفي للنفقات العامة إلى تحقيق الغرض المباشر لها، وليس إلى موضوعها. وبمعنى أنه ينظر إلى النفقات العامة ليس باعتبارها وسيلة للحصول على السلع، والخدمات، وإنما باعتبارها أداة لتحقيق السياسات المالية للدولة. ولكن أهم ما يعنيه أنه كثيرا ما يصاحب تطبيقه التعسف، والتحكم في توزيع النفقات، والاعتمادات المالية لكونها تتصل بأكثر من وظيفة واحدة في وقت واحد.

ج - المعيار الاقتصادي:

وبناء عليه يتم تصنيف النفقات العامة تبعا لطبيعة النفقة ذاتها سواء فيما يتعلق باستمرارها، أو ديمومتها أو علاقتها بالثروة القومية، أو فيما يتعلق بالمقابل أو عدمه. وفيما يلي أهم الأنواع التي اقترحتها لجنة خبراء الأمم المتحدة، والتي تحصر في أربعة مجموعات:

-المجموعة الأولى : النفقات الجارية وهي التي تتكرر بصفة دورية متكررة. ويتعلق باستمرارها استمرار تسيير المرافق العامة للدولة مثل:

-رواتب ومعاشات الموظفين، ومشتريات السلع، ومصاريف الصيانة.- نفقات سداد فوائد الديون على اختلاف أنواعها.- الإعانات النقدية، والعينية وساء تستهدف الدعم المباشر، أو غير المباشر للأفراد، أو السلع أو الخدمات.

ومثل هذه النفقات لا تتعلق برأس المال القومي، أو الثروة القومية، وإنما بإيرادات الدولة. وغالبا ما يتم تغطيتها بالإيرادات المالية الحكومية الجارية: كالضرائب والرسوم.

-المجموعة الثانية : النفقات الرأسمالية والتي تخصص لتكوين رأس المال، وتهدف إلى تنمية الثروة القومية مثل:

-نفقات الاستثمارات والتكوينات الرأسمالية.- نفقات الإنشاء والتعمير.- التحويلات الرأسمالية الداخلية والخارجية.

-القروض المباشرة سواء للهيئات المحلية أو الأجنبية.

ومثل هذه النفقات تتعلق بثروة الأمة، ورأس مالها، وليس بإيرادات الدولة. وتستهدف عادة تنمية قدرات أجهزة الدولة على أداء الخدمات للمواطنين، أو القطاعات الإنتاجية: كنفقات الطرق، والسدود، والري، والطاقة وغيرها. وغالبا يتم تغطيتها بالإيرادات المالية الحكومية غير العادية: كالقروض، ونفقات الدين العام.

-المجموعة الثالثة : النفقات الحقيقية تعني النفقات الحقيقية استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة لإقامة المشاريع التي تشبع حاجات عامة، وتؤدي النفقات

الحقيقية إلى زيادة مباشرة في الناتج الوطني كصرف الأموال العامة على الأجور والرواتب للعاملين، كذلك شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل الإدارات وأجهزة الدولة. و هذه النفقات تمثل المقابل الذي تدفعه الدولة في سبيل الحصول على تلك الموال مثل:

-نفقات العمال، والموظفين في أجهزة الدولة من رواتب وأجور ومعاشات، ومكافآت ومقابل الخدمات التي يقدمونها للدولة.

-نفقات شراء السلع، والمواد، والمشتريات، التي تحتاجها الأجهزة الحكومية. وهذه النفقات تمثل دخولا حقيقية حصل عليها أصحابها مقابل ما قدموه للدولة من خدمات ضرورية لتسيير مرافق الدولة العامة: كالصحة، والتعليم، والقضاء...الخ.

-المجموعة الرابعة : النفقات التحويلية وهي التي تقوم بها الدولة بدون الحصول على مقابل سواء كان خدمات، أو سلعا .ولا تتصل بسير أعمال المرافق العامة، ولا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي .وإنما تستهدف تحويل جزء من الثروة، الموارد المتاحة عن مسارها الأصلي لتحقيق أغراض اقتصادية، مالية، أو اجتماعية. وبعبارة أخرى لا تؤدي إلى زيادة الناتج القومي، وإنما إلى إعادة توزيعه ومثلها:

-النفقات التحويلية الاقتصادية: كالإعانات الحكومية لبعض المشروعات الإنتاجية، وكالدعم المقدم لبعض السلع التمويضية: كالخبز، والسكر، والحليب، والدقيق.

-النفقات التحويلية الاجتماعية: وتشمل الإعانات الحكومية للفقراء، وتقدم بصفة دورية، أو غير دورية لمساعدتهم على مواجهة أعباء الحياة المعيشية .وكمساهمات الحكومة في التأمينات الاجتماعية، والصحية لمساعدة أفراد الطبقة الوسطى من موظفين، وعمال، وحرفيين، ومهنيين، وكبار السن، والمرضى، والأرامل.

-النفقات التحويلية المالية: وتشمل نفقات الدولة أثناء مباشرتها لأعمالها المالية :كفوائد الدين العام، وأقساط استهلاكه السنوية.

ثانيا : قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة

لكي يحق الإنفاق العام الآثار المنشودة منه من إشباع للحاجات العامة فإن هذا يستلزم وجود ضوابط و قواعد و حدود للنفقات التي يمكن ان نوجزها فيما يأتي:

1-القواعد الأساسية للنفقات العامة:

حتى تتمكن النفقات من تحقيق الآثار والأهداف المنتظرة منها في تلبية مثل الحاجات العامة فإن ذلك يتطلب تحقيق أكبر حجم ممكن من المنفعة مستعملة في ذلك أداة الاقتصاد في النفقات مع الأخذ في الحسبان أهمية و ضرورة وجود طرق و من اجل لرقابة التي تضمن توجيه النفقات نحو الأبواب ذات المصلحة الشاملة لأفراد الشعب دون تبذيرها في غير تلك المصلحة ، و للنفقة العامة قواعد أساسية من

أهمها أن النفقة العامة ذات منفعة عامة ، كما تتميز النفقة العامة بقاعدة الاقتصاد، وقاعدة الترخيص،بالإضافة الى قاعدة الرقابة.

أ - **قاعدة المنفعة:** يقصد بقاعدة بالمنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما تحقيق أكبر منفعة ممكنة، وتعتبر هذه القاعدة قديمة في الفكر الاقتصادي ومحل إتفاق بين الكتاب سواء التقليديين أو المحدثين . وقاعدة المنفعة أمر بديهي إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها وبذلك فإن قيام الدولة بالنفقات العامة في ميدان معين دون الحصول على منفعة تعود على الافراد منها معناه أن هذه النفقات العامة لا مبرر لها.

والمقصود بتحقيق الفائدة أو المصلحة العامة أن لا يتم تخصيص النفقة العامة لمصالح ذاتية لبعض الأفراد او لبعض شرائح المجتمع على حساب أخرى لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي . كما يقصد أيضا أن يتم الإلمام بالاحتياجات الإجمالية الحقيقية للمصالح العمومية لتقدير احتياجات كل مصلحة أو مرفق و كل باب من أبواب النفقات على ضوء احتياجات كل المصالح.

كما يجب أن توزع اعتمادات النفقات بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من ارجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى و أن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد الدفع للتكاليف العامة كضرائب من جهة أخرى و هذا يعد تطبيقا لقاعدة توازن المستهلك.

ب - قاعدة الاقتصاد في النفقة:

ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة حيث أن هذه الأخيرة بديهيها تأخذ الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن لذا وجب على السلطات العمومية الاحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضياع ل أموال ضخمة دون أن تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة إلى جانب كل هذا فإن عدم الاقتصاد السلطات المالية للمبالغ المالية الموضوعة تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها اندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة و اتساع رقعة التهرب و الغش الضريبي. أي انه يعني استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات .

و يمكن تعديل مظاهر التبذير وعدم الانضباط المالي في كل دول العالم خاصة البلدان السائرة في طريق النمو نتيجة نقص أو غياب رقابة سياسية فعالة و تأخذ هذه المظاهر صورة على سبيل المثال اقتناء أدوات و لوازم للحكومة فوق ما تحتاج إليه فعلا استئجار المباني و السيارات بدلا من شرائها إلخ

ت - قاعدة الترخيص:

تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع

ث - قاعدة تقنين النشاط المالي والإنفاق العام في الدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة:

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجرائها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق العام وتوضح خطوات الصرف

والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

-**رقابة إدارية:** وهي رقابة تقوم بها عادة وزارة المالية عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان له اعتماد مخصص في الموازنة العامة وفي حدود الاعتماد ، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

-**رقابة محاسبية مستقلة:** ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون

الموازنة العامة والقواعد المالية النافذة، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة عليه.
-**رقابة برلمانية:** وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الموازنة العامة، وعند اعتماد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة (الميزانية الختامية) أمام البرلمان (مجلس الشعب).

2- حدود و ضوابط النفقات العامة:

ان تحديد النفقات العامة يتأثر بنوع النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة، فالدولة الحارسة قد انحصرت وظيفتها في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي والقيام ببعض الأشغال العامة وقليل من الخدمات الاجتماعية العامة، وبالتالي كانت نفقاتها العامة عند الحد الأدنى، على عكس ذلك بالنسبة للدولة المتدخلة التي اقتضى تدخلها زيادة في النفقات العامة لأن وظيفة الدولة ازدادت واتسعت . أما الدول ذات النظام الاشتراكي فإن نفقاتها العامة لها أهمية كبيرة بالنظر إلى ما تقوم به الدولة في ظل هذا النظام، من إنتاج وتوزيع وتسيير ... وغيرها، ومن ثم يستلزم عليها زيادة كبيرة في نفقاتها العامة حتى تستطيع أن تقوم بهذه الوظائف .

وقد كان لتطور وظائف الدولة في ظل الدولة المتدخلة والدولة ذات النظام الاشتراكي آثار على تحديد النفقات العامة دون إدخال أو الأخذ بعين الاعتبار مقدرة الدولة على تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة المختلفة، وبالتالي أصبح من الضروري أن يدخل في الاعتبار قدرة الدخل الوطني من الناحية الاقتصادية على تحمل الإيرادات العامة التي تحددها عدة عوامل، من أهمها كيفية توزيع الدخل الوطني بين مختلف الطبقات وكفالة مستوى معين لمعيشة الأفراد. ومن العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام المنفعة العامة، فالإنفاق العام مثله مثل الإنفاق الخاص لا يكون مبررا إلا إذا حقق منفعة مساوية على الأقل لما يترتب على الإنفاق من تضيحية . إلا أنه من الصعوبة بمكان قياس هذا النوع من المنفعة، فقد تباينت وجهات نظر علماء المالية العامة والاقتصاد

على ما يعتبر منفعة عامة أو لا ، إلا أن هناك من يرى بأن تحديد المنفعة العامة قرار سياسي يرجع تقديره للسلطة السياسية في الدولة.

3- أولوية الإنفاق العام:

اختلف كتاب المالية العامة حول موضوع أولوية تقدير النفقات العامة أو الإيرادات العامة ؟ أي انه هل يتم تقدير النفقات وعلى ضوء النتائج المتحصل عليها يتم تقدير الإيرادات أو العكس؟. و الإجابة تكون في انه يوجد في الحقيقة رأيان متناقضان:

أ- الرأي الأول: أولوية تقدير النفقات

يرى الكلاسيكيون أو التقليديون بأن الدولة تضع تقديرات نفقاتها ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطيتها، معتمدة في ذلك على مالها من سلطات واسعة في الحصول على الإيرادات سواء من أملاكها التابعة لها كالمؤسسات الاقتصادية والتجارية ... ، أم من إمكانياتها في فرض الضرائب وزيادة نسبتها ومن الرسوم وغيرها من الإيرادات الأخرى.

ب - الرأي الثاني : أولويات تقدير الإيرادات

أصحاب هذا الرأي الثاني يخالفون الرأي السالف الذكر حيث يرون بأنه من غير الممكن تحديد النفقات ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لها، للأسباب التالية:

- ضرورة المحافظة على مستوى معين لمعيشة الأفراد وعدم إقبالهم بفرض الضرائب.

- مراعاة الظروف الاقتصادية للدولة و أثر السياسة الإيرادية والانفاقية على الاقتصاد حيث إن وضع تقديرات النفقات

العامة دون أن تكون تقديرات الإيرادات العامة واضحة ربما يقود إلى المغالاة في تقدير النفقات العامة وما يترتب على ذلك من تبديد الثروات وإرباك الوضع المادي للدولة.

- كما أن زيادة النفقات العامة دون مراعاة الظروف الاقتصادية السائدة ودون الوقوف على حجم العرض السلعي والخدمي يقود إلى حالة من التضخم النقدي وما لهذه الحالة من آثار ضارة على الاقتصاد.

- كذلك ينبغي أن تعطى الأسبقية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حسب أسبقيات تضعها الدولة لتنمية المجتمع، وفي الوقت نفسه تأخذ بعين الاعتبار التنسيق بين متطلبات الأهداف العامة والإمكانيات المالية للدولة.

ثالثا : الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

1- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

غير أن هذه الآثار الاقتصادية للنفقات العامة قد تكون مباشرة، كما قد تكون غير مباشرة، وفيما يلي دراسة وجيزة للآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة للنفقات العامة.

أ- الأثر المباشر للإنفاق العام على الناتج الوطني :

إن درجة تأثير الإنفاق العام يتوقف على مدى كفاءة استخدامه (إنتاجية الإنفاق العام)، ويؤثر الإنفاق العام على الناتج الوطني من خلال: زيادة القدرة الإنتاجية أو الطاقات الإنتاجية في شكل إنفاق استثماري وبالتالي ينعكس بالإيجاب على الإنتاج الوطني.

-إن النفقات الجارية يمكن أن تكون سببا لزيادة إنتاج عناصر الإنتاج وذلك عن طريق نفقات الصحة، التعليم، التدريب .. الخ.

-يؤدي إلى زيادة الطلب الفعال لأنه يؤدي إلى زيادة طلب الدولة على سلع الاستهلاك وعلى سلع الاستثمار مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج.

ب - الأثر المباشر للإنفاق العام على الاستهلاك الوطني

هناك عدة جوانب يؤثر من خلالها الإنفاق العام على الاستهلاك منها:

-في حالة شراء الحكومة سلع استهلاكية مثل الملابس والأدوية للقطاع العسكري مثلا فإنها تزيد الاستهلاك الوطني، نفس الشيء في حالة شرائها لخدمات استهلاكية كالدفاع والأمن والتعليم.

-عندما تدفع الحكومة فوائد القروض لمقترضها وتقديم إعانات البطالة ومنحها لإعانات دعم عينية، كل هذه النفقات تزيد من الاستهلاك الوطني.

ت- الأثر على الادخار الوطني:

إن زيادة الاستهلاك مع ثبات الدخل يؤدي إلى انخفاض الادخار مما ينعكس سلبا على الاستثمار الذي يؤثر هو الآخر على الإنتاج، تكون نفس النتائج عندما يزيد الاستهلاك بمعدل يفوق الدخل الوطني.

ث - أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل

يظهر هذا التأثير من خلال:

- التدخل في توزيع الدخل الأولي :بين الذين شاركوا في إنتاج هذا الدخل عن طريق النفقات الحقيقية (كالأجور) وتحديد مكافآت عوامل الإنتاج(عوائد الإنتاج).

- التدخل عن طريق ما يجريه من تعديلات لازمة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية تتم على التوزيع الأولي والذي يعرف بإعادة توزيع الدخل الوطني(بين الأفراد بصفتهم مستهلكين)وذلك عن طريق النفقات التحويلية بين عوامل الإنتاج أو فر وع النشاط.

ج - الأثر غير المباشر للإنفاق العام على الإنتاج والاستهلاك الوطني

يتولد الأثر غير المباشر للإنفاق العام على كل من الاستهلاك والإنتاج الوطني من خلال ما يعرف (بدورة الدخل)أي الأثر المضاعف للاستهلاك والذي يعني أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستهلاك خلال دورة الدخل.

كما هناك أثر غير مباشر يتولد من خلال ما يعرف بأثر المعجل للاستثمار،والذي مفاده أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متتالية في الاستثمار وبالتالي زيادة غير مباشرة في الإنتاج خلال دورة الدخل.

ح - أثر الإنفاق العام على معدل النمو الاقتصادي

إن زيادة الإنفاق العام (الاستثماري) ومن ثم زيادة التراكم الرأسمالي ومنه زيادة الاستثمار، هذه الزيادة في الإنفاق يمكن أن تزيد من معدل النمو الاقتصادي، والعكس صحيح.

1- الآثار الاجتماعية للنفقات العامة:

تتمثل الآثار الاجتماعية للنفقات العامة في النقاط التالية:

- للنفقة العامة آثار على الحياة الاجتماعية عن طريق توفير الراحة والسكينة للعامل الذي يلعب دور أساسي في الإنتاج و بالتالي تأثيرها على الاستهلاك.

- يلاحظ أن النفقات التي تدفع في شكل مرتبات الموظفين والعمال يخصص جزءا منها لاستهلاك وبالتالي زيادة الإنتاج.

- تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع.

- التخفيف من الفوارق بين الطبقات.

- زيادة القدرة الشرائية لدى الفئات غير الميسورة.

- تحسين المستوى العلمي للفئات الدنيا.

3- ظاهرة تزايد الإنفاق العام وأسبابها:

إن ظاهرة تزايد النفقات تعتبر من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلف نظامها الاقتصادي (رأسمالية أو اشتراكية) ومهما اختلفت درجة تقدمها الاقتصادي (دول متقدمة، ودول نامية) حيث يعتبر أول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني فاجنر A.wagner بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها، وانتهى إلى وجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالي للدولة مع التطور الاقتصادي الذي يحدث بها.

و ترجع ظاهرة تزايد الإنفاق العام للأسباب التالية:

أ - الأسباب الاقتصادية:

لقد لعبت الأسباب الاقتصادية، وما تزال دورا مميّزا، وكبيرا في مجال مضاعفة الإنفاق النقدي العام، وزيادته، والتوسع فيه، تحقيقا للخطط، والأهداف التنموية الاقتصادية الطموحة لحكومات الدول المتخلفة، والمتقدمة على السواء، على اعتبار أن العلاقة وثيقة بين التوسع في حجم الإنفاق الحكومي، وبين عمليات استحداث التنمية الاقتصادية، وحفز النمو الاقتصادي المنشود، وعلى اعتبار أن العلاقة طردية بين زيادة الإنفاق العام، وبين زيادة النشاطات الاقتصادية، والتي أخذت الدول تمارسها، وتقوم بها، تطورا لاقتصادياتها، وتنمية لقطاعاتها الإنتاجية. وتحقيقا لأهداف التنمية الاقتصادية الرئيسية، وأهمها: زيادة الدخل القومي الحقيقي، وتقليل التفاوت بين الدخول، والثروات، ورفع مستويات الإنتاجية، وبناء قاعدة صناعية تكنولوجية حديثة، وتحسين وتطوير الهياكل الإنتاجية الزراعية، والصناعية، والتجارية،

والبنى التحتية: كالمواصلات، والاتصالات، والكهرباء، والغاز، والطاقة، وغيرها من الأهداف التي يحتاج تحقيقها إلى مصادر تمويلية، ورؤوس أموال نقدية كبيرة تخصص للإنفاق المرتبط أصلاً بتحقيق الأهداف التنموية الطموحة، والمرسومة في الخطة الاقتصادية.

ب - الأسباب التضخمية:

وتعني ارتفاعات الأسعار التضخمية التي تسبب انخفاض القوة الشرائية للنقود المحلية المتداولة. يشكل تضخم الأسعار وارتفاعاتها سببا كبيرا وحافزا قويا للتوسع في الإنفاق النقدي العام، وذلك تعويضا يطرأ على النقود المحلية من انخفاض في قوتها الشرائية، والذي كان سببه تضخم الأسعار أي كان سببا فيه. فمن المعلوم أنه كلما تضخمت الأسعار وارتفعت القوة الشرائية للنقد المتداول، سواء كان التضخم عائدا لأسباب نقدية صرفة تتمثل في زيادة الكمية النقدية المتداولة في الأسواق، أو كان عائدا لأسباب تتعلق بعدم كفاية المعروض من السلع في تلك الأسواق، أي لوجود خلل في التوازن بين فوائض الطلب الكلي النقدي، وبين فوائض العرض الكلي السلعي.

وبمعنى آخر أنه كانت من فوائض الطلب الكلي النقدي أعلى من فوائض العرض الكلي للسلع حدث تضخم في الأسعار، أي أسعار السلع. وفي كلتا الحالتين يترتب على ارتفاعات الأسعار انخفاض في القوة الشرائية للنقود المتداولة، وتصبح الحاجة ماسة لزيادة الإنفاق النقدي العام، أي حقن الاقتصاد بمزيد من النقد لتعويض ذلك الانخفاض.

وتفسير ذلك: أنه عند حدوث تضخم في الأسعار تصبح النقود المتداولة في الأسواق عاجزة عن الحصول على نفس كمية السلع التي كانت تحصل عليها قبل انخفاض قوتها الشرائية، أي قبل ارتفاع الأسعار. ويعرّف التضخم النقدي " بأنه الزيادة في كمية النقد المتداول دون حصول زيادة مماثلة في كمية السلع المعروضة " ويعرّف أيضا " بأنه زيادة النقد المتداول بصورة أكبر من زيادة المعروض ويعرّف أيضا " بأنه زيادة الطلب الكلي النقدي عن العرض الكلي السلعي.

ونظرا لطردية العلاقة بين الأسباب التضخمية وبين الأسباب الإنفاقية، فإن هذا يعني أنه كلما يحصل تضخم في الأسعار، يحصل تضخم في الإنفاق وبمعنى آخر أنه إذا حصلت زيادة في أسعار السلع حصلت زيادة في النفقات العامة، حيث تجد الحكومات أنه بات لزاما عليها أن تتدخل، وأن لا تقف مكتوفة الأيدي، فتزيد من نفقاتها النقدية في شكل زيادة الرواتب، أو الأجور، أو المنح، أو المساعدات، أو التعويضات، أو إحداث وظائف جديدة للأفراد، أو فتح مشروعات تنموية جديدة، وذلك لتضع في أيدي الأفراد مزيدا من النقود حتى يستطيعوا أن يعوضوا ما فقدته نقودهم التي بأيديهم من قيمتها أي من قوتها الشرائية، وحتى يتمكنوا من الحصول على نفس الكميات من السلع التي كانوا يحصلون عليها من قبل ارتفاع الأسعار، أي قبل انخفاض القوة الشرائية لنقودهم.

ج - الأسباب الاجتماعية:

وتعتبر حافظا قويا لزيادة الإنفاق النقدي الذي تقوم به الحكومات على اعتبار أن مهامها التنموية لا تقتصر على الأمور الاقتصادية فقط، وإنما تتناول تحقيق الأغراض الاجتماعية المؤصلة في الخطط التنموية الاجتماعية، وذلك بتوجيه النفقات النقدية نحو المشروعات ذات الصبغة الاجتماعية، أي بتوجيه النفقات النقدية نحو المشروعات ذات الأغراض الاجتماعية: كالصحة، والتعليم والرعاية الاجتماعية للمرضى، والمعوقين، وكبار السن، والعجزة، والأرامل والأطفال الذين لا عائل لهم، ودور الرياضة والشباب وغيرها. وكذلك بتوزيع النفقات النقدية في شكل معونات لغير القادرين عن العمل، أو توفير الوظائف للعاطلين وغير ذلك من الوظائف والمشروعات المفيدة اجتماعيا حيث تستهدف النفقات الاجتماعية كهدف أسمى لتقليل التفاوت في الدخل، والثروات بين فئات المجتمع حتى لا تتكدس الأموال في أيدي فئة قليلة من الناس، وهم الأغنياء، والذين يبقاعسون في كثير من الأحوال عن توظيف أموالهم في المشروعات التنموية الاستثمارية ذات الصبغة الإنتاجية، أو الاستهلاكية أو الكمالية.

ومن هنا تقتضي الضرورة الاجتماعية حقن الاقتصاد بالمزيد من النفقات النقدية لتمويل المشروعات ذات الصبغة الاقتصادية، والاجتماعية لمد يد العون للأفراد بتوظيفهم في هذه المشروعات واستقطاب المهنيين، والعمال المهرة، وأصحاب الكفاءات وتأهيلهم وظيفيا، فترتفع رواتبهم وأجورهم ودخلهم النقدية فيقل التفاوت بين دخولهم ودخول الأغنياء. إن رفع المستويات المعيشية للأفراد يعتبر هدفا اجتماعيا ساميا، والتي تسعى السياسات التنموية إلى تحقيقه سواء بالنسبة للبلدان المتخلفة، أو المتقدمة على حد سواء.

د - الأسباب السياسية:

وتعتبر من أهم الحوافز على زيادة النفقات العامة، حيث أن التوسع في النشاطات، والمجالات السياسية قد ظهر جليا خلال النصف الثاني من القرن، فلقد أصلت الظروف السياسية المختلفة أسباب الانفتاح السياسي بالانضمام إلى الهيئات الدولية المختلفة، والمشاركة في نشاطاتها وأعمالها ومؤتمراتها وندواتها مما يتطلب بدوره نفقات نقدية كبيرة، وتخصيص جزء منها في الميزانية العامة سواء أكانت بالعملة والنقد المحلي أو العملة الصعبة.

وكذلك ساهمت ظروف الانفتاح السياسي ، وإلى حد كبير في تخصيص نفقات عالية، وكبيرة لتمويل قطاعات التمثيل السياسي، والدبلوماسية، والقنصلي، حيث أخذت الدول أثناء الحرب الباردة، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية تشارك في الحصول على الاعتراف بها من قبل غيرها من الدول الأخرى، ومن ثم الاعتراف بها سياسيا، ودبلوماسيا مما يعزز مكانتها بين الدول، والأمم. وقد ظهر هذا جليا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وحصول العديد من الدول المستعمرة على استقلالها السياسي، وحاجتها للمعونات النقدية من الخارج، فضلا عن زيادة نفقاتها لتمويل نشاطاتها السياسية، والدبلوماسية، والاقتصادية والاجتماعية، شعورا منها بتعاضد مسؤولياتها أمام رعاياها، بتقديم الخدمات، والحاجات المعيشية الكثيرة، والعديدة لهم، ومشاركة الدول الخرى في نشاطاتها السياسية والدبلوماسية وبحيث أصبح التوسع في الإنفاق العام ضرورة ملحة لتمويل الممارسات والنشاطات السياسية، والدبلوماسية الخارجية والمحلية.

ه- الأسباب السكانية:

وتعد حافزا قويا لزيادة النفقات العامة، وذلك بزيادة الخدمات المقدمة لهم ولذلك فالعلاقة طردية بين الزيادة في عدد السكان وبين الزيادة في النفقات حيث تجد حكومات الدول المتقدمة، والمتخلفة على حد سواء أنه يجب إلا تقف مكتوفة الأيدي أمام ظاهرة التزايد في السكان، وعلى اعتبار أنه تجد لزاما عليها أن تضاعف من نفقاتها، لتوسيع وتطوير مرافقتها ومشروعاتها الاتفاقية التقليدية، والتي من شأنها أن توفر المزيد من الخدمات، والحاجات المعيشية لرعاياها.

وبهذا تتوسع الدول عادة في نفقاتها التمويلية الضرورية، والكافية لسد الحاجات المتزايدة بزيادة السكان : كنفقات التعليم،

والصحة، والأمن، والعدالة، والبنى التحتية من مواصلات، واتصالات، وشوارع، وخطوط حديدية، ووسائل نقل، وبريد، وهاتف، وغيرها. وتتأثر النفقات العامة عادة بالزيادة النوعية في عدد السكان، وبصورة أكبر من تأثرها بالزيادة المطلقة لهم. فالزيادة الطارئة في عدد الأطفال في سن التعليم تؤدي إلى زيادة أكبر في النفقات العامة لتوفير الخدمات التعليمية لهم، والمتناسبة مع الزيادة في عددهم. كما أن الزيادة الطارئة في عدد الشيوخ، وكبار السن، تؤدي إلى زيادة أكبر في النفقات التقاعدية. كما أن الزيادة في عدد السكان المعوزين : كالمعوقين، والمرضى، والعاطلين عن العمل تؤدي لأي زيادة أكبر في النفقات الاجتماعية.

و- الأسباب الأمنية:

ويقصد بها أسباب الأمن الداخلي والخارجي. وتشكل نموذجا حيا، وفعالا لأهم أسباب زيادة النفقات النقدية نظرا لخطورتها، وخطورة الأهداف التي تحققها، حيث دفعت هذه الخطورة علماء المالية العامة إلى فصلها عن الأهداف التنموية الاقتصادية، والاجتماعية والمالية، وبمكنا تأصيل خطورة، وأهمية النفقات العامة الأمنية ضمن الأمور التالية:

- الأمر الأول : تحقيق الأهداف وتقديم الخدمات الأمنية الداخلية، والخارجية في حد ذاتها، حيث أن شعور المواطنين بالأمن النفسي أمر لا يقدر بثمن، فضلا عن أن الأمر النفسي لا يخضع للمقادير، النقدية، والكمية التي تقاس بها عادة أنواع من الأمن الأخرى : كالأمن الغذائي، والأمن الاقتصادي، والأمن السياسي.

- الأمر الثاني : تشكل النفقات العامة الأمنية إطارا عاما، وضروريا، ولازما للنفقات العامة الأخرى تحقق أهدافها من خلاله، ومنها: الأهداف التنموية الاقتصادية، الاجتماعية، المالية، الإنسانية، والبشرية، الإدارية، التوظيفية، وغيرها من الأهداف التنموية التي يتعذر تحقيقها في غياب، أو في معزل عن الأمن الداخلي، والخارجي للمواطنين، ومجتمعاتهم، وبعبارة أخرى، فإن النفقات الأمنية تشكل درعا واقيا، وحاميا للتنمية الاقتصادية، الاجتماعية تتحقق من خلاله، وتنفذ من خلفه.

- الأمر الثالث : تساهم النفقات الأمنية في تحقيق الأهداف، وتقديم الخدمات الإنسانية على النطاقين المحلي، والدولي. فالنسبة للنطاق المحلي : تساهم النفقات الأمنية في استنباب الأمن المحلي، وتوفير

الاستقرار السياسي مما يحفز المواطنين إلى التكاتف، والتعاون، والانصراف، والتفرغ للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقهم، وإتقان أعمالهم، والتفاني في إظهار انتماءاتهم السياسية لوطنهم، ومشاركتهم في الأعباء السياسية شعورا منهم بمسئولياتهم الوطنية، والسياسية والوظيفية والمجتمعية. وبالنسبة للنطاق الخارجي: تساهم النفقات الأمنية في استتباب المن الدولي، وفي ظل معايير أخذت تجد الاعتراف بل والتمسك بها، ووضعها موضع التطبيق مثل: معيار السل المسلح، والذي يعتبر ردعا للدول المعتدية.

- **الأمر الرابع** : تتضمن النفقات الأمنية، أنواعا عديدة من النفقات لا تتوقف عند حد، ولا تنحصر في نوع، ولا تنقيد بزمان، فهي تشكل ظاهرة إنفاقية مستمرة، ومتزايدة، أثناء السلم، وأثناء الحرب، وما بينهما، وما بعدهما، وتغطي جميع لنفقات ذات الصلة بتحقيق الأغراض الأمنية الداخلية والخارجية، فهي تشمل نفقات الجنود، الجيوش، والمركبات الحربية، والطائرات، والسفن، وحاملات الطائرات، والغواصات وأشعة الليزر، وغيرها من الأسلحة في شكل تطور مستمر، وبالتالي أن تكون النفقات الأمنية في تطور مستمر، لأن أسبابها في تجدد مستمر