

محاضرة النفقات العامة

إن تطور الدولة وتنوع مجالات تدخلها سعيًا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن، قد فرض على نظرية النفقات العامة أن تتطور هي الأخرى من حيث مفهومها، وتتحدد أنواعها، وتقسيماتها والقواعد التي تحكمها وتبرز الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

لقد تناول التقليديون النفقات العامة في ضوء منطقهم التقليدي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة أمر اشباعها وفقا "لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر، ولهذا فقد كان المبرر الأساسي وقتئذٍ لتحصيل الإيرادات العامة هو تغذية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة أمر تنظيمها وإدارتها وملكيته. ولذلك فإن الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ توازن الموازنة بل وتقدسها، بحيث لا تسمح بفرض إيرادات وتحصيلها أو بتكليف المكلفين بأعباء مالية إلا ضمن الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق، وهذا يعني أن النظرية التقليدية اعتبرت نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام، الذي اضطلعت به الدولة في أثناء أدائها لدورها المحدود في حياة المجتمع (الدولة الحارسة)، لذلك فقد كان طابع الانفاق العام حيادياً".

أما اهتمامات الكتاب المحدثون في المالية العامة، فقد توسعت، خاصة في مجال النفقات العامة، حيث تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الوطني، والحياة الاجتماعية مستخدمة في سبيل تعزيز هذا التدخل وتأسيس أسس ومقومات عناصر المالية العامة كركائز أساسية لهذا الطريق، ولذلك أصبح من غير المعقول الاحتفاظ بحياد هذه النفقات في ظل هذا التطور الهائل الذي لحق دور الدولة، كما أدى هذا التطور إلى خروج الموازنة العامة عن الإطار الذي وضعتها فيه النظرية التقليدية وهو ((مبدأ التوازن)) وفي هذه الظروف اضطرت الدولة إلى زيادة الانفاق العام للوفاء بالأهداف المذكورة، على الرغم من احتمال أن تصاب الموازنة بعجز، وانتهت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة إلى قبول فكرة عجز الموازنة، وإنما لا تشكل خطراً، وإنما بالعكس يمكن استخدامها أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي وتطبيق الآثار الضارة الناشئة عن الدورات الاقتصادية.

وقد فرضت هذه التطورات اهتمام المفكرين بدراسة طبيعة النفقات العامة وتحليلها وتقسيمها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تحكم عملية اختيارها والمعايير التي توجه الانفاق العام، والآثار الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن ذلك وعملية استخدامها في مجال المالية العامة لتحقيق الأهداف.

تعريف النفقات العامة وعناصرها

اولاً :- النفقة العامة :-

ان النفقة العامة عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى المؤسسات العامة التي تنشئها من اموالها بقصد اشباع حاجه عامة . ويستخلص من هذا التعريف ان عناصر النفقة العامة ثلاثة : استعمال مبلغ نقدي وهذه النقود تكون داخله في الذمة المالية للدولة ، وان يكون الغرض من استعمالها سد حاجة عامة

ثانياً :- عناصر النفقة العامة :-

1) النفقة العامة مبلغ من النقود :- تتخذ النفقة العامة عادة طابعاً نقدياً ، يتمثل فيما تدفعه الدولة او هيئاتها العامة للحصول على الموارد الانتاجية من سلع وخدمات تحتاجها للقيام بنشاطها ، كدفع مرتبات واجور العاملين ودفع مستحقات الموردين والمقاولين والانفاق على الجيش وقوات الامن والانفاق على الخدمات والمرافق والاشغال العامة ، والانفاق على خدمة الدين العام بما يتطلبه من سداد الاقساط والفوائد .

وبذلك لا يعد من قبل النفقة العامة التجاء الدولة بما لها من سلطات الى الحصول على ما تحتاجه من موارد انتاجية بغير مقابل كما في حالات السخرة او الاستيلاء بغير تعويض ، او سداد جزء من المقابل المستحق للغير نقداً والاخر عيناً في صورة خدمات تقدمها الدولة دون مقابل او بمقابل رمزي (الاعفاء من سداد قيمة ايجار المساكن او نفقات العلاج والتعليم واجور المواصلات او تخفيض قيمتها بالنسبة لبعض موظفي الدولة) وقد تضاءلت هذه الحالات في ظل الدولة الحديثة بحيث اصبح قيام الدولة بدفع مقابل نقدي للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات بشكل عنصر اساسياً من عناصر النفقة العامة ، وقد ترتب على ذلك ان ازداد حجم النفقات العامة ، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها ، الا ان ذلك لا يفرض بالضرورة زيادة في عبء هذه التكاليف، وانما قد يجري تخفيضه وتوزيعه بصورة افضل.

ومن مزايا استخدام النقود في الانفاق انه يسهل من عمل النظام المالي ، حيث انه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأميناً لأفضلية استخدامها وفقاً للقواعد التي تحقق المصلحة العامة ، ولا تتحقق بسهولة هذه الاعتبارات لو جرى الانفاق بشكل عيني، فضلاً عن ان الانفاق العيني يثير كثيراً من المشكلات الادارية والتنظيمية ويتسم بعدم الدقة ، حيث قد تحابي الادارة بعض الافراد فتمنحهم مزايا عينية ، ضمن عيوب الانفاق العيني هو الاخلال بمبدأ المساواة بين الافراد امام فرص الاستفادة من النفقات العامة وتحمل الاعباء التي تفرضها .

2) صدور النفقة العامة من الدولة او احدى هيئاتها : يشترط في النفقة العامة ان تصدر من الدولة او احدى هيئاتها ، وبهذا المفهوم فانها تشمل نفقات الهيئات المحلية والهيئات العامة القومية والمؤسسات العامة ونفقات المشروعات العامة ، حتى ولو خضعت ادارة هذه المشروعات لتنظيم تجاري بقصد تحقيق الربح ، حيث لا يحجب ذلك صفتها العامة ، وبناء على ذلك تعتبر نفقة عامة تلك النفقات التي تنفذها الدولة بصفتها السيادية ، اضافة الى نفقاتها في المجال الاقتصادي ، وبالعكس فان النفقة التي يقوم بها الافراد او المشروعات الخاصة لاتعتبر نفقة عامة حتى ولو كان المقصود بها تحقيق نفع عام 0 فاذا تبرع شخص ما بمبالغ لبناء مستشفى او مدرسة مثلاً ، فلا يعتبر ذلك نفقة عامة ، وانما يدخل ضمن اطار الانفاق الخاص .

3) يقصد بالنفقة العامة تحقيق نفع عام : ان النفقات العامة تهدف اساساً الى شباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لاتعتبر نفقات عامة ، تلك التي لاتشبع حاجة عامة ، ولاتحقق نفعاً عاماً" للافراد ، ويمكن تبرير ذلك في انه لما كان الافراد متساوون في تحمل الابعاء العامة (الضرائب وغيرها) فانهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، أي ان النفقة سداداً" لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة .

تطور دور النفقات العامة :

لقد ارتبط تطور دور النفقات العامة بتطور علم المالية العامة ، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاسيكية الى الدور المتدخل الايجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة .

اولاً :- النفقات العامة في النظرية الكلاسيكية :-

لم تشغل النفقات العامة مكانة مهمة في مؤلفات كتاب المالية الكلاسيك ، مقارنة بتلك التي شغلتها الايرادات العامة ، فمعظم الكتاب الكلاسيك . الذين عالجو النفقات العامة ، كان قد عالجوها من الناحية الفنية والسياسية ، دون الاهتمام بطبيعتها واثارها الاقتصادية ، الا ان الاحداث الاقتصادية والاجتماعية كالحرب العالمية الاولى وبصورة خاصة الازمة الاقتصادية العامة ، اظهرت اهمية دراسة طبيعة النفقات العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية .

فقد كان علماء المالية الكلاسيك ، ينظرون الى النفقات العامة بعين الريبة والشك ، وشعارهم هو الاقتصاد في الانفاق ، ويدعون الدولة الى التوفير بقدر المستطاع ، وانهم اعتبروا الدولة مستهلك للثروة ، لانه حتى تنفق الدولة يجب ان تقتطع جزءاً" من ثروة الافراد وتملكها ، وهذا يعني ان الدولة تقضي او تعدم ذلك الجزء المتقطع من الثروة القومية .

وان الاساس العلمي الذي يقوم عليه المفهوم الكلاسيكي ، من ان الدولة مستهلك للنفقات العامة ، ناتج من نظرية الدولة القائمة على اساس المذهب الحر، فالدولة بموجب هذه النظرية يجب ان تحصر

اعمالها في الوظائف العسكرية والامنية والتشريعية ، وان تمتنع عن التدخل في الميدان الاقتصادي ، وذلك على اعتبار ان العمل الفردي اكثر كفاءة وانتاجا" من عمل الدولة عن طريق تدخلها في الميدان الاقتصادي ، فتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي بدلا" من ان يولد ثروة يؤدي الى استهلاك الثروة القومية ، وبالنتيجة يؤدي الى افقار المجتمع لانها تنقص من مجموع الثروة التي يتقاسمها الافراد. فالنفقات العامة في نظر علماء المالية الكلاسيكية ، لاتضيف شيئا" الى الدخل القومي ، بل بالعكس تقتطع قسما" منه ، وهذا يعني ان الدولة تستهلك نفقاتها ، فمحتوى المفهوم الكلاسيكي للنفقات العامة هو ان الدولة مستهلك

ثانيا" :- النفقات العامة في النظرية الحديثة :-

يستند المفهوم الحديث للنفقات العامة على فكرتين اساسيتين الاولى . ان الدولة عبارة عن اداة لاعادة التوزيع ، والثانية عدم قبول الفكرة القائلة بان العمل الفردي اكثر انتاجا" وتفوقا" من عمل الدولة . بالنسبة للفكرة الاولى . ان الدولة اداة لاعادة التوزيع ، تعتبر النفقات العامة بانواعها المختلفة (نفقات انتاج ، ونفقات استهلاك الخ) في الفكر المالي الحديث ، عبارة عن توزيع للدخول والثروات وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة الى اخرى داخل المجتمع.

فعلماء المالية المحدثين ، على عكس القدامى يرون في الدولة مجموعة من الافراد يعملون وينفقون ويستهلكون كغيرهم من الافراد (موظفين ومتعهدون الخ) فالدولة لايمكن ان تكون مستهلك ، لان الدولة ماهي الاعبارة عن شخصية حكومية لاتستهلك ولا تنفق ، وانما موظفوا الدولة ومجهزو ومقاولو الدولة. هم الذين يستهلكون وينفقون بواسطة المبالغ التي تدفعها لهم الدولة ، والتي حصلت عليها باقتطاعها من دخول وثروة الافراد عن طريق الاساليب المالية (الضريبة والرسم الخ) فالنفقات العامة لاتستهلك ، كما قال الكلاسيك ، وانما تقوم بإعادة توزيعها الى الافراد عن طريق دفع الرواتب الى الموظفين والاجور الى العمال او تدفع الدولة ثمن السلع المختلفة المقدمة من قبل المجهزين . فالمبالغ المقتطعة من دخل وثروة الافراد ، تعيد الدولة توزيعها الى الافراد ثانية عن طريق الانفاق العام ، ولكن لا يوجد علاقة شخصية ومباشرة بين الذي يدفع والذي يستلم ، فالدولة عبارة عن مضخة تمتص جزء من الدخل القومي لتعيده ثانية الى تيار الدخل القومي عن طريق الانفاق العام .

اما فيما يتعلق بتفسير عدم اعتبار الدولة مستهلك لمجموع المبالغ التي اقتطعت من دخل وثروة الافراد ، لانها ستعاد الى تيار الدخل القومي بشكل انفاق عام . ومع ذلك فان علماء المال القدامى يرون ان الانفاق العام هذا يؤدي الى خسارة مادية ناتجة عن الفرق بين تدخل الدولة غير المنتج والعمل الخاص المنتج وهذا يفسران جزء من النفقات العامة المستخدمة من قبل الدولة ستخفف . ويبدو ان الوهم الذي وقع فيه هؤلاء العلماء في اعتبار (الدولة مستهلك) يمكن في تحديد (ماهية الانتاجية) فاذا اقتصر استخدام هذا اللفظ على انتاج السلع المادية ، فان كثيرا" من النشاط الحكومي يبدو ولاشك اقل

انتاجية من كثير من اوجه النشاط الفردي ، اذ ان النسبة الغالبة من النشاط الحكومي تمثل في توليد خدمات غير مادية كالامن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء والتربية والتعليم والرعاية . الخ وواضح ان الاقتصاد الحديث لايقرن صفة الانتاجية بالمادية ، فجميع اوجه النشاط التي تبذل لاشباع حاجات المجتمع المادية وغير المادية انما تعتبر منتجة ، فالمدرس او المحامي او الطبيب لايقبل انتاجه عن البناء او النجار او الصانع ، فالانتاج ليس توليدا" للسلع فقط ، انما هو توليد منفعة سواء كان ذلك بآنتاج السلع او الخدمات مادية كانت او غير مادية

كما ان الحكم على اوجه النشاط الحكومي بأنها غير منتجة لالشيء سوى انها لاتدر للفرد نفعا" ماديا" مباشرا" يكون بعيدا" عن الصواب . فالعبرة ليست بما يصيب الفرد من نفع مادي مباشر انما العبرة دائما" عما يحققه النشاط الحكومي من منافع اجتماعية مباشرة وفضلا" عما تقدم يمكن القول ، ان المدرسة التقليدية كانت تصف الانفاق العام بانه استهلاك للثروة يرجع ايضا" الى تخوف هذه المدرسة من ان الازدياد في الانفاق العام قد يؤدي بدوره الى زيادة الاستقطاعات الضريبية من دخل وثروة الافراد ولربما الى احداث تغيرات في بقية النظام المالي للدولة والتي قد تلحق الضرر في الطبقة البرجوازية . في ضوء ماتقدم يتضح ان اعطاء الصفة المطلقة للعمل الخاص بانه اكثر انتاجا" وتفوقا" من تدخل الدولة قائم على اساس غير صحيح فهناك كثير من الحالات التي يؤدي فيها استخدام الدولة الموارد المجتمع الى وفري استغلال هذه الموارد ومضاعفة الاشباع الجماعي وزيادة في الدخل القومي ، فاذا قارنا بين النفقات التي تستخدمها الدولة في مشاريع منتجة كبناء السدود لتوليد القوة الكهربائية او اصلاح الاراضي الزراعية ، وبين الافراد الذين يكتزون اموالهم في البنوك الاجنبية ، فمما لاشك فيه ان المبالغ المنفقة من قبل الدولة في هذه المشاريع الانتاجية ستزيد من القوة الانتاجية للمجتمع ، أي انها اكثر انتاجا" من المبالغ المودعه من قبل بعض الافراد في تلك البنوك .

كما ان هناك خدمات تقوم بها الدولة تفيد معظم او جميع المواطنين فالانفاق على التعليم يفيد الطلاب ، كما يفيد الهيكل الاجتماعي باسره ، لانه يساعد على تطور المجتمع ثقافيا" ، ويساهم في تحقيق التطور الاقتصادي للمجتمع .

- صور واشكال النفقات العامة :-

توجد للنفقات العامة صور متعددة ، يمكن تحديدها بما يأتي :-

اولا" :- الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة إلى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها :-

ان الاجور والمرتبات تعرف بانها المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للافراد العاملين في اجهزتها المختلفة فعلا" ثمنا" للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها ، او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سنا" من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذرا" ، فأحالتهم الدولة الى التقاعد . وتظهر في علم المالية العامة ملاحظتان هامتان فيما يخص الاجور والمرتبات هما :-

1) الخدمة **المأجورة** والخدمة **المجانية** :-

قد تلجأ الدولة الى تسخير الافراد للقيام ببعض الاعمال لفترة من الزمن ، او قد تولي الدولة افراداً آخرين من المجتمع مناصب عامة ، دون ان تلتزم بتقديم أي اجر لقاء ذلك. وعلى الرغم من محدودية هذا العمل ، الا انه قد يترك اثارا" لا يستهان بها ، فالخدمات المجانية تشوبها غالبا" عيوب متعددة منها تفشي الرشوة ، اضافة الى المتاعب التي يتعرض لها الفرد من جراء مراجعته للإدارات التي يديرها موظفون لا يقبضون مقابل للخدمات التي يؤدونها .

في حين عندما تقوم الدولة بتقديم اجور او مرتبات لقاء خدمة يؤديها الافراد للدولة ، يجعلها تحصل على الكفاءات المطلوبة ، كما ان من اهم واجبات الدولة في العصر الحديث هو ضرورة توفير العمل للموظفين واتاحة الفرصة لحصولهم على اجور عادلة مقابل هذا العمل .

(2) أسس تحديد الأجور والمرتبات :-

توجد عدة أنواع للأجور والمرتبات يمكن تحديدها بما يأتي :-

(أ) **مرتب رئيس الدولة** :- تقرر الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتبا" لرئيس الدولة مهما كانت طبيعة منصبه ، سواء كان ملكا" او رئيسا" للجمهورية ، وان طريقة تحديد هذا المرتب تختلف باختلاف الدول ، فبعض الدول تقوم باصدار قانون مع قانون الموازنة تحدد بموجبه راتب رئيس الدولة ، ويتميز هذا الاسلوب باستجابته للظروف الاقتصادية وتستخدم دول اخرى اسلوب تحديد مرتب رئيس الدولة عندما يتولى المنصب ، دون ان يفوتها ان تصرح بالقانون على امكانية تعديله عندما ترى ان هناك ضرورة لتعديله ، وفي دول اخرى يتم تحديد مرتب رئيس الدولة مسبقا" ويؤخذ على هذا الاسلوب بعدم مرونته ، اذ انه قد لا يستطيع مواكبة المستوى المعاشي الذي يليق برئيس الدولة .

(ب) **مرتبات اعضاء البرلمان** :- تخصص معظم الدول على اختلاف انظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان وليكن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول لضمان تقدم اصحاب الكفاءات لأشغال مثل هذه الوظائف وتحمل مسؤولية تمثيل الشعب ، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل . الا ان عملية تحديد هذه المكافأة النقدية لاعضاء البرلمان ، تختلف باختلاف الدول ، فبعض الدول تحدها وفقا" لما ينص عليه الدستور ، وتحدد دول اخرى هذه المكافأة من خلال صدور قانونا" معيناً بذلك .

(ج) **مرتبات الموظفين** :- تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما" كبيرا" من العاملين في قطاعات الدولة ، وتقدم الدولة لها اجورا" ومرتبات مقابل الخدمات التي تقدمها لها ، وعلى الدولة ان تراعي اسسا" معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايضاحها بما يأتي :-

1- تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف المعيشة ، ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجور غير كافية لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة من المراجعين او السرقة من الاموال العامة وعندئذ يصاب الجهاز الاداري بالفساد .

2- مراعاة طبيعة العمل عند تحديد المرتب مع اخذ المؤهل العلمي والفني للموظف بنظر الاعتبار ذلك لان طبيعة الاعمال التي يقدمها الموظفون مختلفة ، اذ ان العمل اليدوي يختلف عن العمل الفني الماهر والفكري واستخدام التكنولوجيا الحديثة .

3- اذا حددت الدولة المرتبات والاجور بصورة مناسبة فأنها تضمن عدم منافسة المشروعات الخاصة في الحصول على خدمات الموظفين الذين تتوفر لديهم خبرة واسعة في عمل معين ، اذ قد تستخدم هذه المشروعات اسلوب اغراء الموظف الذي يعمل في الجهاز الاداري عن طريق المرتب .

4- عند تحديد المرتبات على الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار مستوى هذه الاجور والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة او المتقدمة اقتصاديا" ، بخاصة وان بعض الدول تقدم امتيازات لحاملي الشهادات والاختصاصات النادرة ، اذ لو اهتمت الدولة هذا الجانب فأنها ستدفع ابناءها من اصحاب الكفاءات الى الهجرة

5- على الدولة ان تقوم باصدار قانون عام يتناول تنظيم مرتبات الموظفين ، موضحا" شروط التعيين في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي بحيث يصبح هذا الامر معروفا" وثابتا" لدى الجميع .
ء) المرتبات التقاعدية :- ويقصد بالاجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية (شهريا") الى الافراد الذين سبق ان عملوا في اجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما يجعل استمرارهم في الخدمة العامة امرا" متعذرا" فأحالتهم الدولة على التقاعد بطلب منهم أو برغبة منها .
ولايتشابه المرتب التقاعدي مع التأمين لان الاخير يتم دفعه وفقا" للشروط المتفق عليها في العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن لصالحه في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه الدولة بصرف النظر عن ذلك ، كما ان علاقة الموظف بالدولة هي ليست علاقة تعاقدية . كذلك يختلف المرتب التقاعدي عن المكافأة لان من ابرز خصائص الاخيرة انها تدفع لمرة واحدة او عدة مرات ، في حين ان المرتب التقاعدي يتصف بالدورية والانتظام .

الا ان مسلك الدول في اقتطاع التوقيفات التقاعدية يختلف بحسب الطريقة التي تتبعها ويمكن تحديد هذا المسلك بالطريقتين الاتيتين :

1- تقوم بعضها باقتطاع مبلغ من مرتب الموظف الشهري خلال فترة خدمته ، ثم تضعه في صندوق معين بعد ان تضع معه مبلغا" يأخذ شكل إعانة وبعد ذلك تقوم باستثماره بهدف زيادة هذه المبالغ عن طريق أرباحه .

2- تقوم دول أخرى باقتطاع المبلغ المذكور وتضعه في خزانة الدولة على أساس انه يمثل نوعا" من أنواع الإيرادات ، ويطلق على هذا النوع من الإيراد اسم أشباه الضرائب .

ثانيا" :- قيم السلع والخدمات التي تشتريها الدولة وتهدف من ذلك إلى إشباع الحاجات العامة :-

وتمثل قيم الادوات والمعدات والالات التي تقوم الدولة باشتياؤها وتخصيصها لاشباع الحاجات العامة ، وتظهر عند معالجة هذه الحالة المسائل الآتية :

أ) من حيث السلطة التي تقوم بالأشراف على عملية الشراء فقد تكون هذه السلطة مركزية واحدة ، أو سلطات لامركزية متعددة ان مسألة الحصول على الادوات والمعدات والاثاث وغيرها وتحديد نوعيتها يتطلب خبرة ودراية معينة في عملية الشراء ، لذلك يعهد أمر توفيرها الى الجهات المختصة وهي ادارة المشتريات . اما اذا كان موضوع الشراء متعلقا" بالمباني الكبيرة وعقود الاشغال العامة ، فان امر الحصول عليها وتنظيمها والاشراف عليها يجب ان يودع الى السلطة المركزية ، لانها تحتاج الى خبرة اكبر وامكانيات اكثر والسلطة المركزية اقدر من غيرها على توفير ذلك .

ب) من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة ، او ان تكلف لتوفير هذه الاحتياجات المقاولين والموردين المختصين بعملية الشراء ، ومن ابرز عيوب اسلوب الشراء المباشر من السوق ، انه لا يحفز الموظف المعني بالشراء الى اخذ الوقت الكافي لتقدير الحاجة الى الشراء واختيار مصدر التوريد والتفاوض على الاسعار والشروط الاخرى التي يحددها العقد ثم تتبع عملية الشراء حتى تصل المواد او الالات او المهمات المشتراة الى المخازن المطلوبة . لذلك تلجأ الدولة الى المقاولين المختصين ، لان لديهم خبرة كافية بأوضاع السوق واسعار المواد والسلع وانواعها ، غير ان الدولة الاشتراكية تتولى هذا الامر بنفسها او بواسطة اجهزتها المتخصصة بالشراء . ج- من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين ، هل هو طريق المناقصة أو الاحالة المباشرة لذوي الممارسة .

ان المناقصة هي دعوة سرية بشروط معلنة ، ويقدم الراغبون للاشتراك بها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الاشغال العامة ، او توريد مهمات وادوات ومواد ولوازم الى الدولة ، اما الممارسة فهي ان تعقد الدولة اتفاقا" مع مقاول مختص بالشراء . دون ان تعلن مسبقا" عن طبيعة العمل الذي تريد القيام به في شكل مناقصة ، وتلجأ الادارات المختصة الى هذا الاسلوب عندما تتوسم في احد المعادلين الكفاءة والاخلاص المعينين للقيام بمهمة الشراء . هذا ويبقى اسلوب اللجوء الى المناقصة هو الافضل لانه الطريق الاسلم ، غير ان هذا لا يمنع من استخدام الطريق الثاني اذا وجدت الدولة ما يبرر اللجوء له .

ثالثا" :- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة إلى مختلف الفئات الاجتماعية أو إلى الدول والمنظمات الدولية :-

يمكن تعريف الاعانات بأنها تيار من الانفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية او للهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليه الدولة من الجهة المستلمة للاعانات ويمكن تقسيم الاعانات الى قسمين :

الاول اعانات دولية ، والقسم الثاني اعانات داخلية .

(1) الاعانات الدولية :-

وتتمثل في المبالغ النقدية او العينية التي تقدمها دولة معينة الى دولة اخرى . أي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات اذا وجد لديها فائض الى دولة اخرى ، بسبب مشاركة الاخيرة لها في الاتجاه السياسي ، او قد تكون لأسباب حسن الجوار والانسانية لمساعدة الدولة المتضررة من الكوارث الطبيعية

كالفيضانات او الزلازل او الاعصار ، وقد يرافق الاسباب السياسية والانسانية اسباب قومية كالاعانات التي يقدمها قطر عربي معين الى الاقطار العربية الاخرى توطيدا" لأواصل التعاون والاخوة بين الاقطار العربية .

(2) الاعانات الداخلية :-

وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في ميزانيتها العامة وتوجه لأغراض ادارية واقتصادية واجتماعية وسياسية 0

(أ) الاعانات الادارية :- وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة او الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها ، وتقرر الدولة هذه الاعانات على اساس انها تتحمل جزءا" من نفقات هذه الهيئات وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في ميزانياتها ، او لتلافي الكوارث الطبيعية او الحالات الطارئة . وتستخدم الدولة هذه الاعانات كسلاح لمراقبة اعمال تلك الهيئات وارغامها على السير باتجاه سياسية الدولة العامة .

(ب) الاعانات الاقتصادية :- وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الصناعية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية ، وهدفها تشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الاسعار كاعانات التصدير التي تدفعها بعض الدول الى المؤسسة العامة للتصدير كما تأخذ صورة مدفوعات نقدية للمشروعات والمنتجين ، وهدف هذه الاعانات هو توفير السلع والخدمات للمواطنين بأقل كلفة ممكنة .

(ج) الاعانات الاجتماعية :- وهي مبالغ تدفعها الدولة الى الهيئات او الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية ، مثال ذلك الاعانات التي تخصصها الدولة للافراد العاطلين عن العمل ، أي انها اعانات ضد البطالة ، واساس هذا المفهوم هو ان الدولة لاتتخلى عن المواطنين عندما يتعطلون عن العمل ، لان رعاية هؤلاء من صميم واجبها الاجتماعي .

(د) الاعانات السياسية :- وهي المبالغ التي تقدمها الدولة الى المنظمات والمؤسسات التي تربطها بالدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل ، مثل الاعانات التي تقدم الى الجمعيات .

رابعا" :- تسديد أقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة :-

يعرف القرض العام بانه دين مستحق على الدولة او هيئة عامة تتعهد بموجب عقدة الذي يصدر به قانون بسداد اصله وفوائده بشروط محددة ، والاصل في القرض العام ان يكون اختياريا" ، أي يكون للمقرضين من الافراد او الهيئات حرية الاكتتاب فيه او الامتناع عن ذلك ، وان يخصص لتمويل انفاقات عامة معينة يحدده قانون القرض ، غير ان استمرار استعانة الدولة بالقرروض العامة التي لم تعد مصدرا" استثنائيا" من مصادر الإيرادات العامة والتجائها الى القروض الاجبارية ، وعدم تخصيص قيمتها لتمويل نفقات محدد ، جعلت القروض العامة في الوقت الحالي تقترب في طبيعتها من الضرائب .

والقروض العامة قد تكون داخلية يقتصر الاككتاب فيها على الاشخاص التابعين للدولة ، او خارجية يكتب فيها اشخاص ليسوا من رعايا الدولة ، كما قد تكون القروض العامة قصيرة الاجل كأذونات الخزنة العامة التي تستعين بها الدولة لسد عجز نقدي بحيث يتم سدادها خلال السنة المالية ، او ان تكون متوسطة وطويلة الاجل ، تتعهد الدولة بسدادها بعد فترة تزيد عن سنة ، وقد تصل الى عشرات السنين ، بحسب طبيعة الانفاق الذي تقوم القروض بتمويله ، بل قد لاتحدد الدولة اجل سداد القرض وهو ما يسمى بالدين المؤبد .

تقسيمات النفقات العامة:

في السابق وفي ظل الدولة الحارسة لم يكن تقسيم النفقات العامة موضوعا يثير شغف الباحثين الاقتصاديين حيث كانت النفقات العامة محدودة وموجهة لتقديم خدمات معينة تقوم بها الدولة فكانت النفقات من طبيعة واحدة إلا انه ومع تطور دور الدولة وتحولها من خانة الدولة الحارسة إلى خانة الدولة المتدخلة إزدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوع وتزايد النفقات العامة واختلاف آثارها

ومن ثم ظهرت الحاجة لتقسيم وتبويب هذه النفقات إلى أقسام متميزة مع ضرورة أن يكون معيار التقسيم قائما على مبادئ واضحة ومنطقية.

وترجع أهمية تحديد هذه التقسيمات إلى كونها تخدم اغراض متعددة من أبرزها:

- تسهيل صياغة وإعداد البرامج حيث ان حسابات الدولة مرتبطة ببرامج معينة تتولى الأجهزة والهيئات العامة تسييرها فيجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل معها صياغة وإعداد هاته البرامج.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية وهذا أمر بديهي حيث ان كفاءة تنفيذ الخطة المالية للدولة يتطلب ضرورة تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ كل البرامج.
- خدمة اهداف المحاسبة المراجعة المراقبة والاعتماد.
- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة العامة المختلفة ومعرفة تطورها حيث ان تقسيم النفقات العامة يسهل التعرف على تكلفة كل نشاط وتطورات تلك التكلفة وأهميتها النسبية بالمقارنة بالأنشطة الاخرى.
- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الدور المالي للدولة يجعل الحكومة تقوم بإنفاق المبالغ المالية في السبل التي قررتها وليس في اوجه اخرى.

ومن بين تقسيمات النفقات العامة نذكر ما يلي:

نفقات التسيير و نفقات التجهيز (التقسيم المعتمد في الجزائر)

نفقات حقيقة وتحويلية

نفقات عادية و نفقات غير عادية

نفقات وطنية وأخرى محلية.

مراحل صرف النفقات العامة

ينص قانون الميزانية على الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها لكل غرض، حيث لا يجوز للإدارة تجاوز الاعتمادات المقررة (المادة 75 من القانون 84-17 ، ويتم صرفها على مراحل:

الالتزام بالنفقة: (L'engagement)

عرفته المادة 19 من القانون 90-21 على أنه " الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين " و معناه أنه المستند الذي يجعل الإدارة مدينة، و الذي يترجم بالضرورة في التجسيد المحاسبي بخروج الموارد العامة، و هو مستند يتضمن واجب الذي يؤدي إلى إنفاق مثل توظيف موظفين في هيئة عمومية أو طلب شراء لوازم...الخ. و لكن هذا المستند يجب أن يكون مأخوذاً بالاحترام الصارم للإذن الوارد في الميزانية .

التصفية: (La liquidation)

هي العملية التي تعتمد على تحديد المبلغ الواجب دفعه للدائن الذي أدى الخدمة العامة، فالتصفية لا تعمل على إنشاء الدين العام و إنما على التصريح به ، و تهدف إلى مراقبة حقيقة الدين و تحديد مبلغ النفقة الناتجة. و هي تعتبر تطبيقاً لقاعدة هامة في نظام المحاسبة العمومية و هي قاعدة " أداء الخدمة " أو "قاعدة الحق المكتسب"، أي انه لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها، بمعنى أن الهيئات العمومية لا تدفع مسبقاً، باستثناء حالات قليلة جداً و مقررة مثل التسبيقات على الصفقات العمومية.

الأمر بالدفع: (L'ordonnancement)

هو عبارة عن قرار إداري موجه من قبل الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي المخصص لدفع النفقة المصفاة، هذا الأمر يأخذ شكل أمر بالصرف إذا قام به أمر بالصرف رئيسي، و يأخذ شكل حوالات دفع إذا قام به أمر بالصرف ثانوي. الأمر بالصرف يعتبر واجب الدفع من قبل صندوق الخزينة المركزية أو من الخزينة الرئيسية بينما حوالة الدفع واجبة الدفع على صندوق خزائن الولايات. الأمر بالصرف أو حوالات الدفع المقدمة إلى المحاسب العمومي المخصص من أجل الصرف يجب أن تكون مرفقة و مدعمة بكل الوثائق المبررة للنفقة الواجبة الدفع ، كذلك الفاتورة يجب أن تعد تبعاً للقواعد الموضوعية و المتعلقة بالفاتورة و كذا الأمر بتسجيل الخدمة المقدمة. و أن تكون معدة بشكل جيد لكي لا يتم

رفضها من طرف المحاسب العمومي. مع ملاحظة أنه توجد نفقات تدفع بدون أمر بالصرف (المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993).

الدفع: (Le paiement)

هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي (المادة 22 من القانون 90-21) و هو المرحلة المحاسبية في تنفيذ النفقات العمومية ، حيث أن أوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها الآمرون بالصرف ترسل إلى المحاسبين العموميين المخصصين ، أي المكلفين دون غيرهم بدفع مبالغها. و دور المحاسبين هنا لا يقتصر فقط على انجاز العمليات المالية المتمثلة في إخراج النقود من الصندوق لتسديد النفقات، بل أن دورهم أهم بكثير ، حيث يتمتعون في هذا المجال بنوع من السلطة الرقابية و في حدود صلاحيتهم على عمليات الآمرين بالصرف. و عليه فإن المحاسبين العموميين ملزمين و تحت طائلة القيام بمسؤولياتهم المالية بالتحقق من شرعية النفقات قبل دفعها، أي إجراء كل عمليات الرقابة المفروضة عليهم قانونا (المادة 36 من القانون 19-21).

أسباب تزايد النفقات العامة

اسباب تزايد النفقات العامة في الجزائر:

يمكن التمييز بين نوعين من أشكال تزايد النفقات العامة، التزايد الظاهري (ما يعني زيادة النفقات العامة دون زيادة المنفعة المترتبة عنها) والتزايد الحقيقي (أي زيادة المنفعة المقابلة لنمو الإنفاق العام)، كم أن لكل شكل من هذه الأشكال أسباب تميزه عن الآخر

1. أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة:

تشهد الدول في ظل هذا النوع من الزيادة رصد مبالغ مالية ضخمة بغرض إنفاقها دون أن ترافق تلك الزيادة في النفقات خدمات إضافية، ما يعني ثبات مستوى الخدمات ذاك أو تراجعها، كما يعرف الار تفاع الظاهري بأنه تزايد الأرقام المعبرة عن الإنفاق العام دون أن يقابله زيادة في نصيب الفرد من السلع والخدمات لإشباع حاجاته العامة، ومن أسباب الزيادة الظاهرية تلك ما يلي:

التزايد السكاني والتوسع الجغرافي : من الطبيعي أن يؤدي النمو الديمغرافي والتوسع الجغرافي إلى زيادة النفقات العامة نتيجة ارتفاع الحاجات العامة، غير أن نمو النفقات العامة ذلك لا يقود بالضرورة إلى تحسين النصيب المخصص للفرد الواحد، وعليه تكون تلك الزيادة ظاهرية.

تدهور قيمة النقود: هو تراجع ما يمكن الحصول عليه من سلع وخدمات بنفس المقدار من النقود من فترة معينة إلى فترة أخرى أو ما يعرف بانخفاض القيمة الحقيقية للنقود التي تظهر في شكل ارتفاع المستوى العام للنفقات العامة G منحنى فاغنر الدخل القومي PIB للأسعار، ما يتطلب رفع القيمة الإسمية لها أي الرفع من النفقات العامة مقابل الحصول على نفس الحاجات التي كان بالإمكان توفيرها من قبل وبمقدار أقل من النقود وهذا لتراجع القدرة الشرائية .

اختلاف طرق المحاسبة القومية: أدى اختلاف طريقة القيد في الحسابات بسبب التغيرات المستمرة إلى زيادة النفقات بشكل ظاهري، إذ تم الانتقال من قواعد الميزانية الصافية التي تستند على الحق في إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات

إلى قواعد الميزانية العامة للدول كقاعدة الشمولية التي تقتضي قيد الإيرادات والنفقات الكلية دون إجراء المقاصة بينهما، وهو ما انعكس على حجم النفقات العامة التي باتت تعرف تزيادا وارتفاعا من سنة لأخرى .

2. اسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة :

يعرف التزايد الحقيقي للنفقات العامة على أنه الارتفاع في الحجم الكلي للإنفاق العام مقابل الحصول على منفعة إضافية دون أن تتغير مساحة البلد ولا عدد سكانه، وغالبا يرتبط هذا النمو بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد بغية الرفع من متوسط نصيبهم في الخدمات العامة. و يمكن تلخيص أهم الأسباب المؤدية للارتفاع الحقيقي في الإنفاق العام كالتالي:

الأسباب الاقتصادية: أن من أهم الأسباب الاقتصادية المفسرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة هو النمو الاقتصادي وزيادة الدخل الوطني والتوسع في المشاريع العامة. ومن الطبيعي أن يصاحب النمو الاقتصادي في أي مجتمع ارتفاع متوسط دخل الفرد الحقيقي وبالتالي يترتب على ذلك زيادة في الطلب على السلع والخدمات العامة .

الأسباب الاجتماعية: لقد أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية والخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء... إلخ كما أدى انتشار التعليم إلى نمو الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يطلبون من الدولة وظائف لم تعرفها في العصور السابقة كالمطالبة بتحقيق العدالة الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل والثروة من أجل إزالة الفوارق الاجتماعية، وتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وتعويض إصابات العمل وغيرها، وهو ما نتج عنه منح الدولة لإعانات وبالتالي زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

الأسباب السياسية: تتأثر النفقات العامة بطبيعة الحكم السائد، ومستوى الخلق السياسي ، وتحديد مسؤولية الدولة قبل الأفراد. كما أن للسياسة الدولية أثرها في النفقة العامة من ناحية ما تتكلفه في سبيل التعاون في المحيط الدولي ، ومن ناحية ازدياد النفقات الحربية كنتيجة للمنازعات الدولية والاستعداد لخطر الحرب.

الأسباب الإدارية: إن سوء التنظيم الإداري ، وزيادة الموظفين ، والإسراف في ملحقات الوظائف العامة تعتبر من أسباب الزيادة في النفقات العامة.

الأسباب المالية : من أهم العوامل المالية التي ساعدت على زيادة النفقات العامة: سهولة الاقتراض، ووجود فائض في الإيرادات أي مال احتياطي .