

المحاضرة رقم(02): النفقات العامة

تمهيد :

في الآونة الأخيرة ومع تعاظم دور الدولة وتوسع نشاطها في الحياة الاقتصادية، ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة وترجع أهمية النفقات العمومية إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة، وذلك من خلال سياستها الاقتصادية، في تحقيق الأهداف المسطرة التي تسعى إليها.

والمالية العامة هي المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه وللحالة السياسية في دولة من الدول في فترة زمنية معينة، ويكفي للتدليل على ذلك أن نقف على الدور الذي تلعبه كل من الإيرادات، والنفقات العامة باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة، في الكشف عن الظروف الاقتصادية والهيكل الاقتصادي، والظروف السياسية والهيكل السياسي لدولة من الدول. فإذا ازدادت نفقات الاستثمار والتجهيز والتوسع في بناء المساكن فمعنى ذلك أننا أمام اقتصاد في مرحلة النمو، أما إذا ازدادت الإعانات الاجتماعية والبطالة وغيرها من النفقات فإننا نكون أمام اقتصاد في حالة كساد، كما تشكل النفقات العمومية عماد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لذلك أصبحت تسعى إلى تطوير وعصرنه كل ما يتعلق بها بما يساعد على تحقيق أهدافها.

ومن هذا المنطلق قسمنا هذه المحاضرة هذا إلى العناصر الآتية:

- تعريف النفقة العامة
- عناصر النفقة العامة
- ضوابط الإنفاق العام
- تقسيمات النفقات العمومية وظاهرة ازديادها
- تقدير النفقات العامة

أولاً: مفهوم النفقات العامة

لقد أصبح الفكر المالي الحديث ينظر إلى النفقة العامة نظرة مختلفة تماماً، فهي نفقة ايجابية الهدف منها تحقيق آثار اقتصادية، اجتماعية وسياسية بجانب آثارها المالية، وتعتبر من أبرز الأدوات التي تتدخل بها الدولة في الاقتصاد الوطني، وذلك من خلال عدة أشكال تتمثل في إعانات تمنحها للأفراد، أو لمشروعات معينة أو القيام بمشروعات إنتاجية ضخمة أو السيطرة الكاملة، أو الجزئية المباشرة أو غير المباشرة على بعض قطاعات الاقتصاد الوطني.

حيث تعتبر النفقة العامة المرآة العاكسة لسياسة الدولة، أي كلما كانت سياسة الدولة رشيدة كلما كانت ميزانية الدولة رشيدة بالتبعية.

كما أن مفهوم النفقة العمومية يختلف من بلد لآخر ومن فترة زمنية لأخرى، وهذا الاختلاف يمكن أن يكون من حيث خصائصها أو من حيث حجم النفقة، وهذا راجع إلى اختلاف مفهوم الخدمات العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة.

1. تعريف النفقة العامة وتحديد عناصرها

تعريف النفقة

عرفت النفقة العامة تعريفات عديدة، وهذا نتيجة المفاهيم المختلفة التي عرفها علم المالية العامة عبر الزمن.

*** المفهوم التقليدي:**

يرى التقليديون أن الصفة الحقوقية للهيئة التي تتولى الإنفاق تعطي النفقة العمومية الطابع العمومي، فالنفقة العامة يتم إنفاقها من قبل الهيئات العمومية والمؤسسات العامة، أو إحدى الهيئات المحلية العمومية، أي أنها كل النفقات التي تتم إنفاقها من قبل شخص معنوي له صفة عمومية.

هذا المفهوم يرى ضرورة تحديد النفقات العمومية، بتمويل الإدارة العامة للدولة، التي بدورها لا يجب أن تتعدى نشاطاتها أي وظائف الدولة الأساسية آنذاك مثل:

- الجيش (لحفظ الأمن الخارجي).

- الشرطة (لحفظ الأمن الداخلي).

- العدالة (لحل مشاكل المواطنين).

وبهذا جرد التقليديون النفقات العمومية من أي محتوى اقتصادي، وحتى من المحتوى الاجتماعي رغم وجود حاجات عامة لحل المشاكل التي كانت قائمة آنذاك (الصحة، التعليم والنقل... الخ).

*** المفهوم الحديث:**

يلاحظ أن المفهوم التقليدي هو مفهوم محدود، حيث ينطلق من فكرة الشخصية المعنوية للدولة والهيئات العمومية، وبالتالي أصبح هذا المفهوم لا يتلاءم مع الوظائف الجديدة للدولة العصرية، وهذا راجع لتطور وتوسع خدمات الدولة، كما أن تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لحل الأزمات لم يعد فعالاً، فقد وجدت الدولة في النفقات العامة أداة تستطيع من خلالها تحقيق ما يلي:

-الإشراف الإداري المباشر لنشاطات القطاع الخاص عن طريق منح المساعدات والتعويضات بغية توجيه الإنتاج.

-إشباع الحاجات الأساسية للجميع (النقل والتعليم ... الخ)

- إعادة توزيع الدخل من أجل ضمان حد أدنى من المستلزمات للمواطنين (التأمين الصحي والخدمات الاجتماعية).

-التحيز لطبقة اجتماعية دون أخرى لأسباب أيديولوجية .

عرفت النفقات العامة تعاريف عديدة منها:

- "الأموال الاقتصادية الصادرة من الهيئات العامة لإشباع الحاجات العامة " .

- "استخدام مبلغ من المال من قبل هيئة عامة تحقيقاً لمنفعة عامة".

- "مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام قصد سد حاجة عامة " .

- النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

من خلال هذه التعاريف السابقة: نستخلص أن النفقات العمومية تتكون من ثلاث عناصر هي:

- النفقة عبارة عن مبلغ نقدي.

- صدور النفقة من قبل شخص معنوي عام.

- استخدام النفقة العمومية لتحقيق النفع العام.

2. عناصر النفقة العامة

- النفقة عبارة عن مبلغ نقدي:

العنصر الأساسي للنفقة العمومية هو اتخاذ الشكل النقدي، فالدولة تلجأ إلى إنفاق مبالغ مالية للحصول على السلع و الخدمات اللازمة لممارسة نشاطها، وذلك لضمان سير المرافق العامة وإشباع الحاجة العامة، وحتى تدخل الإعانات والمساعدات بأشكالها المختلفة في النفقة العمومية يجب أن تأخذ الشكل النقدي، وعليه فإن الوسائل الآتية لا تدخل في مفهوم النفقة العمومية:

- * المقايضة فهي وسيلة غير عادية.
- * المزايا العينية كالسكن المجاني، والنقل المجاني، الذي تقدمه الدولة للأفراد مقابل ما يؤديه من خدمات عامة.
- * المزايا الشرفية كالأوسمة والرتب والألقاب التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل حصولها على خدمات كتكريم للمجاهدين.

- صدور النفقة من شخص معنوي عام:

وفقاً لهذا العنصر لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص معنوي عام، ويقصد بالأشخاص المعنوية العامة الدولة بما في ذلك الهيئات، والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والولايات أو قد تكون أشخاص عامة محلية كمجالس البلدية.

فالنفقات التي تنفق من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق أهداف عامة، أو نفع عام، مثال ذلك إذا قام شخص ببناء مستشفى ثم تبرع به للدولة، فإن هذا الإنفاق لا يعد عاماً، وذلك لأن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموال خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف.

واستند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي:

***المعيار الوظيفي:** يستند هذا المعيار إلى الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، حيث لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، وإنما تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سيادتها على إقليمها وبموجب سلطتها الأمر، أما النفقات التي تقوم بها الدولة وتتشابه مع نفقات الأفراد لا تعد نفقة عامة بل خاصة، والعكس بالنسبة للنفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة بتفويض من الدولة في استخدام سلطتها الأمر فهي نفقات عامة.

***المعيار القانوني:** استند هذا المعيار غالى الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، أي إذا كان شخص من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة، مهما كان غرضها، أما إذا كان شخص من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعد خاصة مهما كان غرضها.

- استخدام النفقة العامة لتحقيق النفع العام:

الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة ومنه لا يمكننا اعتبار النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة بالنفقات العامة لأنها تهدف إلى تحقيق نفع خاص يعود على الأفراد.

فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، ويستند هذا العنصر إلى سندانين هما:

- المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة بإشباعها نيابة عن الأفراد؛
- السند الثاني يتمثل في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة.

3. ضوابط الإنفاق العام:

-ضابط المنفعة: يقصد به تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وهذا يعني بالدرجة الأولى أن لا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو لبعض فئات المجتمع، ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى.

-ضابط الاقتصاد في النفقة: ويقصد بذلك الابتعاد الكلي عن الإسراف والتبذير من قبل أعوان الدولة في عملية الإنفاق، وذلك من خلال التحديد الجيد للأهداف، الموازنة بين الأهداف (الترتيب)، التحليل الجيد للارتباطات بين الأهداف، التقويم الاقتصادي الجيد لحجم النفقات، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال التخطيط الجيد والمراقبة بكل أنواعها. بمعنى آخر الاقتصاد في النفقة هو أن تتجنب الإدارة التقدير والتبذير أو هو ترشيد الإنفاق أو هو حسن التدبير أو بعبارة أخرى يعني إنفاق ما يلزم من أموال، مهما بلغت كمياتها على جوهر الموضوعية.

-ضابط الترخيص: بمعنى أن لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع ، وهذا ما يجعل النشاط المالي مقنن بالقوانين المالية والتي تنم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة.

وتعني هذه القاعدة هو عدم جواز الصرف والارتباط بالصرف إلا بعد الحصول الإذن بذلك من الجهة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في عموم الموازنة العمومية أو الجهات الإدارية المخولة قانونا بالصرف.

4. مميزات النفقات العامة:

تتميز النفقات العامة بكونها:

- شاملة لجميع المواطنين دون استثناء.
- مستمرة ودائمة وغير تابعة للتجزئة والبيع (بمفهومها التجاري)، لأنها لا تتأثر بقانون العرض والطلب.

ثانيا: تقسيمات النفقات العمومية وظاهرة ازديادها

أولاً: تقسيمات النفقات العمومية

كانت النفقات العمومية في السابق محدودة ومرتبطة أساسا بتقديم خدمات معينة لا تتجاوزها الدولة، فكانت النفقات من طبيعة واحدة، إلا أنه مع تطور الدولة وخروجها من إطار الدولة الحارسة إلى الدولة المنتجة، ازدادت أهمية تقسيم النفقات العامة نظرا لتنوعها وتزايدها واختلاف آثارها ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تصنيف النفقات العامة إلى مجموعات متجانسة بالاستناد إلى المعايير الاقتصادية، الإدارية والسياسية .

1. التقسيمات العلمية الاقتصادية:

هذه التقسيمات قسمت النفقات من حيث انتظامها، أغراضها، حسب نطاق سيرانها وحسب آثارها الاقتصادية.

-تقسم النفقات العامة من حيث دوريتها (تكرارها):

من خلال هذا التقسيم يمكننا أن نميز بين نوعين وهذا من حيث مورد تغطيتها:

*** النفقات العادية:** ويقصد بها تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة (بانتظامها) وهي تتكرر كل سنة كرواتب الموظفين، والنفقات الإدارية اللازمة لسير الإدارات العامة ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها، ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر، وتعتبر الإيرادات العادية مصدر تغطيتها.

*** النفقات غير العادية:** هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية منتظمة في ميزانية الدولة، ولكن تدعو الحاجة إليها مثل نفقات إنشاء الطرق والسدود، مكافحة وباء طارئ، إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية... الخ.

أي تعتبر نفقات غير متوقعة، والإيرادات غير العادية هي التي تغطي مثل هذه النفقات مثل القروض، الإصدار والهبات، وتتعدى آثارها السنة المالية التي أنفقت فيها.

-تقسيم النفقة العامة حسب أغراضها:

تقسم النفقة العامة حسب هذا المعيار وفقا للغرض الذي تنفق لأجله أي كل نفقة خاصة لخدمة وظيفة معينة ويمكن أن نقسمها إلى ما يلي:

*** النفقات الإدارية:** ويقصد بها تلك النفقات التي تنفق في سبيل تهيئة الجهاز الإداري وجعله قادرا على أداء الخدمة العامة بصورة منتظمة، واللازمة لقيام الدولة، وتشتمل هذه النفقات على الدفاع والأمن، العدالة والجهاز السياسي، وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا، وتوفير العدالة بينهم (رواتب الموظفين منهم المحالين على التقاعد).

*** النفقات الاجتماعية:** هي التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة، والتي تتمثل في الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد (الصحة، التعليم، السكن والنقل... الخ).

*** النفقات الحربية:** تتضمن هذه النفقات الأموال التي تنفق على برامج التسليح، والقوات المسلحة وتهدف إلى الحفاظ على الأمن والاستقرار داخليا وخارجيا.

*** نفقات الاستثمار:** هي النفقات التي تهدف الدولة من ورائها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة، وتشمل كل ما ينفق على المشروعات الخاصة بالصناعة والقوى الكهربائية والري والصرف، إضافة إلى ذلك كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة للمشروعات العامة والخاصة.

*** النفقات المالية:** وتشمل فوائد الدين العام والمساعدات الأجنبية.

*** النفقات السياسية:** كالأرصدة الموضوعة تحت تصرف الوزارات والتي لها الصفة السرية مثل: تقديم إعانات لبعض الأحزاب والصحف أو مثل نفقات الأشغال العامة لبعض المناطق من أجل كسب أصواتهم لصالح حزب ما.

-تقسيم النفقات العامة حسب معيار سريان النفقة (من حيث الهيئة التي تقوم بها):

نميز حسب هذا المعيار نوعين من النفقات هما:

*** النفقات المركزية:** تعتبر النفقة مركزية إذا كانت موجهة لصالح المجتمع، أو الدولة وهي تلك النفقات التي ترد في ميزانية الدولة، وتتولى الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها. مثل نفقات الدفاع، الأمن والقضاء فهي نفقات ذات طابع قومي.

*** النفقات المحلية:** هي النفقات التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي كمجالس المحافظات والمدن والقرى، وترد في ميزانية هذه الهيئات. مثل: توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم، أو المدينة.

وعليه فإن تصنيف النفقات العامة إلى محلية ومركزية، تصنيف يسمح بمتابعة تطور النفقات العامة في كل إقليم أو منطقة خلال فترة زمنية معينة، الأمر الذي يساعد السلطات المركزية من معرفة احتياجات كل منطقة على حدا.

-تقسيم النفقة العامة من حيث آثارها الاقتصادية:

تؤثر النفقات العامة بشكل مباشر في الاقتصاد لهذا تقسم إلى قسمين:

*** النفقات الإنتاجية (المنتجة):** القصد من هذه النفقة هو الحصول على مردود بعد القيام بعملية الإنفاق، ونقصد بالنفقة المنتجة هي تلك التي تجلب لخزينة الدولة إيراد مالي (نفقات المناجم، المحروقات، الفلاحة والري).

*** النفقات الاستهلاكية(غير منتجة):** هي تلك النقود التي لا يكون من ورائها إنفاقها أي عائد أو دخل مادي للدولة مثل المنزهات العامة، النفقات الحربية ونفقات إنشاء الطرقات.

2. التقسيمات الوضعية:

يقصد بالتقسيم الوضعي تقسيم الدولة إلى وزارات، فيقر لكل وزارة قسط خاص من النفقات، وإن هذا التقسيم يبقى مرن، وهذا يعود لصعوبة وضع قواعد تحدد هذا النوع من التقسيم، وهذا راجع إلى كونه وليد ظروف تاريخية، واعتبارات إدارية تختلف من بلد لآخر، ونميز من خلال هذا التقسيم نوعين:

-التقسيم الإداري: وهو تقسيم على أساس طبيعة وترتيب مؤسسات الدولة وهيكلها الإدارية.

-التقسيم الوظيفي: يعمل هذا التقسيم تبعا للوظائف التي تقوم بها الدولة، على أن يجري هذا الإطار الوظيفي بتوزيع النفقات الخاصة بكل وظيفة بين الجهات الإدارية التي تقوم بالإنفاق على هذه الوظيفة مثل: الإدارة العامة، القضاء والشرطة، الدفاع الوطني والنشاط الثقافي.

3. تقسيم النفقات العامة من حيث طبيعتها:

تنقسم النفقات العامة من حيث طبيعتها أو من حيث تأثيرها في الدخل القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية:

-نفقات حقيقية: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية،كالمرتبات وأثمان المواد والتوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية والحديثة والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية وبالتالي خلق إنتاج جديد من خلال زيادة مباشرة في الناتج القومي وهذا يكون مقابل الإنفاق.

-النفقات التحويلية: فهي تلك التي لا يترتب عنها حصول الدولة على مقابل من سلع وخدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية الأخرى محدودة الدخل مثل الإعانات و المساعدات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة التي تمنحها الدولة للأفراد ومساهمة الدولة في نفقات التأمين الاجتماعي و المعاشات.

4. تقسيمات قانون المالية الجزائري:

حسب المادة الأولى من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 والمتعلق بقوانين المالية، والتي تنص على أنه: "تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في

مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصصها".

واستنادا إلى المادة 23 من نفس القانون المذكور أعلاه و التي تنص على : "أن الأعباء الدائمة للدولة تشمل ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القروض والتسبيقات.

نفقات التسيير: هي النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة، وإشباع الحاجات العامة، أي أنها تواجه النفقات العادية، وهي لا تساهم في زيادة رؤوس الأموال العينية كما تسعى إلى إبقاء الهيكل الموجود يتحرك.

ترتب هذه النفقات حسب الدوائر الوزارية في الميزانية العامة وحسب المادة 24 من القانون 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 والمتعلق بقوانين المالية، فإن نفقات التسيير تجمع في أربع أبواب هي:

* أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

* تخصيصات السلطة العمومية.

* التدخلات العمومية.

* النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

نفقات الباب الأول والباب الثاني تدرج ضمن الأعباء المشتركة في الميزانية العامة و يتم تقسيمها بمقتضى مرسوم رئاسي.

أما نفقات الباب الثالث والرابع فتتعلقان بالدوائر الوزارية ويتم توزيعها بموجب مراسيم التوزيع، كما يتفرع الباب إلى أقسام والقسم إلى فصول، حيث يشكل الفصل الوحدة القاعدية والمرجعية الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية ونقطة الارتكاز في المراقبة المالية.

نفقات الاستثمار: هي النفقات المتعلقة بالثروة القومية، وكذلك الاعتماد المفتوحة في الميزانية العامة وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، وحسب المادة 35 من القانون 84/17 فإن هذه النفقات تجمع في بابين هما:

* الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة .

* إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة .

* النفقات الأخرى برأس المال.

ويساعد التقسيم الوظيفي لنفقات الاستثمار، الجهاز الرقابي على أداء مهامه بصفة كاملة ويعطي هذا التقسيم وضوحا أكثر لنشاط الدولة الاستثماري.

ثانيا: ظاهرة ازدياد النفقات العامة

للقيام بدراسة ظاهرة ازدياد النفقات العامة، يجب معرفة طبيعة النفقات العامة ودورها لأنها عرفت تغيرات ومفاهيم عديدة .

1. طبيعة النفقة العامة: عرفت طبيعة النفقات العامة تطورا كبيرا مع تطور الفكر المالي وهذا نظرا للمفاهيم العديدة التي عرفت، حيث يبين لنا هذا التطور انتقال الدولة من فكرة الدولة المستهلكة إلى الدولة الموزعة، أي كان الفكر الكلاسيكي يعتبر الإنفاق العام بمثابة استهلاك للأموال، وهذا من خلال قيام الدولة باقتطاع جزء من الأموال للقيام بأداء خدمات معينة واجب عليها القيام بها، ويجدر التذكير بأن الاستهلاك ليس ضارا في حد ذاته إذا انحصر في الحدود الضيقة التي تملئها الضرورة لقيام الدولة بالوظائف التي أسندت إليها.

فالدولة تكون ملزمة بتقديم خدمات ضرورية للمجتمع والمتمثلة في الأمن، الدفاع، العدالة أما الفكر الحديث، فتختلف نظرته إلى النفقة حيث يعتبرها عملية توزيع الثروة وتحويل للقوة

الشرائية من مجموعة لأخرى داخل المجتمع ، فالدولة تشبه مضخة تمتص لتوزع وتؤثر و توجه لتحقيق أهدافها.

2. دور النفقة العامة: دور النفقة العامة يرتبط أساسا بتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فلم تعد النفقة محايدة بل لها دور ايجابي وتمكن الدولة من تحقيق أهداف معينة و إحداث آثار جديدة .

3. دراسة ظاهرة ازدياد النفقات العامة:

تعتبر هذه الظاهرة إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر حيث تعتبر من أهم الظواهر الاقتصادية استدعت انتباه الاقتصاديين، فهي ظاهرة عامة مستمرة تتحقق في جميع دول العالم سواء الدول النامية منها أو المتقدمة ومهما كان نظامها الاقتصادي والسياسي حيث عرفت هذه الزيادة سرعة كبيرة وخاصة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى مما ترتب عنها آثار هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع بأكمله .

وأول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني "فاجنر" A. WAGNER ، بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العامة وتزايدها مما أدى إلى تجسيدها سنة 1982 بقانون و الذي سماه " قانون الازدياد المستمر للنفقات العامة " فقد بين أن النفقات الشاملة بين الدول المختلفة أثبتت أن الأمم النامية يزداد نشاط حكوماتها ازديادا مضطربا وهذا الازدياد ينصب على الكم والكيف وذلك سواء بالتوسع في أنشطة قائمة أو نتيجة القيام بمرافق جديدة، ووفقا لهذا القانون فإن الزيادة في دخل وإنتاج الدولة الصناعية في الفترة الطويلة يؤدي إلى زيادة النشاط الحكومي .

وقد فرق "فاجنر" في هذا الخصوص بين وظائف ثلاثة للدولة:

- **الوظيفة الأولى:** وظيفتها التقليدية المتعلقة بالدفاع والأمن حيث أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من ناحية، وإلى التوسع في استخدام الآلات وقمع الاضطرابات نتيجة لتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى .

- **الوظيفة الثانية:** المتعلقة بوظيفتها الإنتاجية حيث تزايد النفقات العامة نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة .

- **الوظيفة الثالثة:** تتعلق بالناحية الاجتماعية وقد أرجع "فاجنر" تزايد النفقات العامة إلى الرغبة في القضاء على الاحتكارات الصغيرة، التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي .

وتعيين حجم النفقات العامة ليس بالمهمة السهلة وهذا لتعداد النفقات مثل المسجلة في الميزانية العامة والمسجلة في المرافق والنفقات ذات الطابع المؤقت وكذلك نفقات بعض الخدمات كالبريد والمواصلات.

4. أسباب ازدياد النفقات العمومية

يمكن إرجاع أسباب ازدياد النفقات العمومية في سببين اثنين هما:

- **الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العمومية:**

حيث يقصد بالأسباب الظاهرية تلك التي تؤدي إلى الزيادة في رقم النفقات العامة دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، أو زيادة في عبأ التكاليف العامة، وبمعنى آخر هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في القيمة النقدية للنفقات العمومية دون أن يقابلها زيادة حقيقية في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة. و يمكن ترجمتها فيما يلي :

***تدهور قيمة النقود:** يعتبر هذا السبب أساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث، ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية وبالتالي نقص مقدار السلع والخدمات المراد الحصول عليها بنفس العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي يمكن الحصول عليه من قبل، هذا ما يفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات، ويترتب على هذا التدهور زيادة النفقات العامة لمواجهة هذا التدهور.

*** اختلاف طرق المحاسبة المالية:** ويقصد بها اختلاف طرق المحاسبة الوطنية وخاصة كيفية التقييد التي تكون مسؤولة عن زيادة النفقات العامة.

فكان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، وبالتالي لم تكن تظهر نفقاتها وإيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من الحقيقية.

بينما في الفترة الحالية يتبع ما يسمى بمبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها، دون تخصيص في الميزانية العامة.

وظهرت نفقات عامة كانت من قبل تتفق ولم تكن تظهر في الميزانية، ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضاها التغيير في طرق المحاسبة المالية في الميزانية العامة.

***التوسيع في حدود البلاد:** نتيجة لتحرير بعض الأقاليم المختلفة فهذا يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العمومية، وهذه الزيادة ظاهرية فقط للسكان الأصليين، لأنها لا تؤدي إلى زيادة النفع العام.

*** زيادة عدد السكان:** من الطبيعي أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة النفقات العمومية، وذلك لمواجهة الالتزامات الجديدة، خاصة في مجال الخدمات العامة نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستواها.

-الأسباب الحقيقية لظاهرة ازدياد النفقات العامة:

الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة تعني زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبأ التكاليف العامة بنسبة معينة ويدل ذلك غالبا على ازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أي بمعنى آخر هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في إقليم معين إذا ظل سكانه ومساحته ثابتين. وهي:

*** زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** أي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وذلك من خلال قيامها بالعديد من الأنشطة التي كانت تعد من قبيل النشاط الخاص، وذلك من أجل تحقيق توازن اقتصادي، الذي يترتب عنه زيادة في حجم النفقات العمومية.

*** التطور الاجتماعي:** إن تطور الفلسفة الاقتصادية في بداية القرن 19 واكمه زيادة نمو الوعي الاجتماعي، الذي يعتبر كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، وبالتالي زيادة النفقات العامة بصورة عامة.

*** التطور الاقتصادي:** يتمثل في زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية.

*** سوء التنظيم الإداري:** أي عدم مجاراة تطوّر المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة و إشراف الموظفين، كذلك الإسراف في ملحقات الوظائف العامة يؤدي إلى زيادة النفقات العامة.

* أسباب مالية: إن سهولة الاقتراض في العصر الأخير والذي نتج عنه لجوء الدولة بصورة مكثفة إلى هذه الكيفية في تسديد أي عجز من إيراداتها مما يترتب عنها زيادة في النفقات العامة.

* دور الحروب: قطاع الدفاع يستوعب جزء هام من نفقات الدولة، وهذه النفقات تزداد في أوقات الحروب.

ولمعرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العمومية يجب استعمال الوسائل الآتية، حتى نتحصل على نسب تقريبية نستعيد فيها آثار الزيادة الظاهرية للنفقات:

* استخدام الأرقام القياسية لاستبعاد ارتفاع الأسعار أي انخفاض قيمة النقود.

* مقارنة نسب الإنفاق العام إلى مجموع الدخل القومي في السنوات المختلفة لأن التغيرات التي تطرأ على قيمة العملة تؤثر على الإنفاق.

* معرفة نصيب الفرد في الإنفاق لاستبعاد الزيادة الناجمة عن زيادة عدد السكان.

5. تقدير النفقات العامة:

يعتبر تقدير النفقة العامة مهمة أساسية من المهام الملقة على عاتق الحكومة، هذا من خلال الدوائر الوزارية، أي كل وزارة مطالبة بتقدير النفقات التي هي بحاجة إليها في الفترة المستقبلية وهذا لمزاولة نشاطها على أحسن وجه ممكن.

وكما أن هذا التقدير للنفقات ليس بالأمر السهل أو العمل الهين، إنما يعد من أصعب المهام بالنسبة للمكلف بتحضيرها، وتكمن هذه المهمة في تقدير النفقات بمقتضى الحاجة المعروفة بواسطة الموظفين المختصين.

تقوم الوزارات في تقدير النفقات على أساس وجود حد أدنى ضروري في ميزانية السنة المالية الماضية والمرتبطة (الحد الأدنى) بالنفقات الدائمة، مما يضمن سير واستمرار المصالح العمومية، والوزارات، ومن خلال هذا النوع من النفقات يمكن للإدارة مواصلة نشاطها بشكل عادي وبدون إدخال عناصر جديدة، لهذا تدرج هذه الأعباء كحساب أساسي، أي لا يشترط ولا يتوجب على الحكومة تبرير هذه النفقات للنواب وهذا من خلال موافقتهم المسبقة عليها.

وهذه الاعتمادات غير كافية، بل يضاف إليها رخص جديدة مرتبطة بالسنة المعنية الناجمة عن سعي الحكومة إلى إدراج أعباء إضافية، تمكنها من تجسيد توجيهاتها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي هذا يستدعي وجود تبرير لهذه الاعتمادات، تقدم من طرف الحكومة إلى النواب.

وحسب المادة 26 من القانون 17/84 المؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 07 جويلية 1984. المتعلق بقوانين المالية، وتنقسم هذه الاعتمادات إلى:

- الاعتمادات الوقتية: حددت هذه الاعتمادات في المادة 30 من القانون المذكور سابقا، وتطبق على النفقات المخصصة طبقا لقانون أو لمرسوم، حيث تتميز تخصيصاتها بطابع وقتي كل سنة بموجب قانون المالية، ويمكن أن يؤمر بدفع النفقات من الاعتمادات الوقتية إلا

في حدود الاعتمادات المفتوحة، إذا تبين في غضون السنة عدم كفاية هذه الاعتمادات فيمكن إتمامها باقتطاعات من الاعتماد الإجمالي المناسب.

- **الاعتمادات التقييمية:** حسب المادة 27 من نفس القانون، الاعتمادات التقييمية تستعمل للوفاء بديون الدولة الناجمة عن أحكام تشريعية، أو اتفاقات مبرمة قانوناً، كما تطبق تكاليف العدالة والتعويضات المدنية وتسديد المبالغ المحصلة من غير حق، والإعفاءات من الضرائب و الرسوم والمبالغ المستردة، إذ لا يمكن تصور عدم تسديد وتنفيذ حكم قضائي بحجة توفر الاعتمادات.

- **الاعتمادات الحصرية:** إن هذه الاعتمادات تمثل نسبة 90 % من اعتمادات الميزانية وهي تخرج عن الاعتمادين السابقين وهذا طبقاً للمادة 31 من نفس القانون السابق، وعلى الأمر بالصرف التدقيق في الالتزام بحدود المبلغ المخصص.

خلاصة:

من خلال معالجة موضوع النفقات العامة تطرقنا إلى أهم التقسيمات العلمية للنفقة وركزنا دراستنا على التقسيمات عند المشرع الجزائري، وللنفقات دور كبير في ميزانية الدولة وإلى أسباب تزايد النفقات العامة حيث تستعملها الدولة كأداة لدفع النمو الاقتصادي، وعلى هذا الأساس يجب التحكم فيها وصرفها بعقلانية. على أن نتطرق في المحاضرة المقبلة بإذن الله عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة على الاقتصاد.