المحاضرة الثانية:النفقات العامة " السنة الثانية

تعد دراسة النفقات العامة هي الاخرى ضرورية ومهمة لما تكتسيه من مكانة كبيرة في العملية التنموية وكذا في تطور الاقتصاد الوطني للدول، وقد مرت بمراحل تطور عديد نفسها التي مرت بها المالية العامة لكونها عنصر من عناصرها.

1-تعريف النفقات العامة: "النفقة العامة هي مبالغ مالية مخصصة لمواجهة الالتزامات الحالية والمستقبلية، وهي تمثل المدفوعات النقدية بهدف الحصول على الخدمات أو الأصول المختلفة".

كما يمكن تعريفها على انها " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة ".

وعرفت كذلك بأنها "مبلغ من النقود يخرج من الذمة المالية الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها المختلفة لإشباع حاجة عامة".

من خلال التعاريف السابقة يمكن تحديد عناصر النفقة العامة بمايلي :

أنها مبلغ نقدي.

ويقوم بها شخص معنوي عام.

من أجل تحقيق منفعة عامة.

2-عناصر النفقة العامة

النفقة العامة مبلغ نقدي: إن الدولة وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات وذلك من أجل تسيير المرافق العمومية، وثمنا لرؤوس الأموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

المحاضرة الثانية:النفقات العامة " السنة الثانية

وفي الواقع استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي في هذا العصر في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم أصبحت النقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

كما أن استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة، وذلك، ضمانا لحسن سير استخدامها، بناء على الضوابط والقواعد التي تحقق مصالح وحاجات الأفراد العامة، بينما تصعب الرقابة على الانفاق العيني نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الانفاق، ضف إلى ذلك ما يثيره هذا النوع من الانفاق من مشاكل إدارية وتنظيمية، كما أن الانفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف.

النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام، ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والمؤسسات العامة مركزية أو لامركزية، وعلى سبيل المثال: الهيئات العامة المركزية كالوزارات، والمديريات العامة ،والمجالس الوطنية...إلخ.

أما الهيئات العامة اللامركزية فهي كالولايات، البلديات، المديريات التنفيذية الولائية،...إلخ.

والسؤال هل يعني هذا أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام وبموجب سيادتها وسلطاتها الآمرة تعد نفقات عامة؟ وما محل تلك النفقات التي تنفقها الدولة بصدد ممارسة نشاطها الاقتصادي مماثل للنشاط الذي يمارسه الأفراد، كالمشروعات الانتاجية؟

في الواقع ثار خلاف فقهي حول طبيعة هذه النشاطات، فقد استند الفكر المالي في تحديد طبيعة هذا الانفاق إلى معيارين، أحدهما قانوني والآخر وظيفي.

الهدف من النفقة تحقيق منفعة عامة : الهدف من النفقة العامة هو تحقيق النفع العام لأفراد المجتمع أي إشباع الحاجات العامة، وتحقيق الصالح العام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة

ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة، ويستند هذا العنصر على مبرري:

ـ المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تقوم الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة بإشباعها نيابة عن الأفراد ومن ثم يلزم أن يكون الهدف من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام " إشباع حاجة عامة" أما السند الثاني فيتمثل في

ـ مبدأ المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة، ذلك أن المساواة بين الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا تكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية دون غيرهم،

3–ضوابط وقواعد النفقة العامة: إن سلامة مالية الدولة تقتضي التزام مختلف الوحدات المكونة للاقتصاد العام عند قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط.

قاعدة المنفعة القصوى : يقصد بقاعدة المنفعة أن يكون الهدف من النفقات العامة دائما في ذهن القائمين به هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة، إذ يعتبر اشتراط تحقيق المنفعة في النفقة العامة شرطا منطقيا، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بحجم الفوائد المترتبة عليها.

ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من وجوه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة الوجوه الأخرى غير أنه من الصعب إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع لمقياس واضح منضبط،حيث أن للنفقات العامة آثار متعددة، مما يتعذر قياس هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة ،و في الغالب الأعم أن تحقيق أقصى منفعة للأفراد يتوقف على عاملين أساسيين:

1–مقدار الدخل النسبي للفرد" نصيب كل فرد من الدخل الوطني"

2–طريقة توزيع الدخل الوطني

ضابط الاقتصاد في الانفاق: يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الاقتصاد في إنفاقها، والاقتصاد في الإنفاق لا يقصد به الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا كانت

هناك أسباب ضرورية تبرره، ولكن يقصد به حسن التدبير ومحاربة الإسراف والتبذير والعمل على تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة.

ضابط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تعني قاعدة الترخيص، أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع والمتمثلة في السلطة التشريعية، عن طريق المجالس النيابية.

ضابط ضمان استمرار المنفعة والاقتصاد: لكي يكون ضابطي المنفعة العامة و الاقتصاد في النفقة العامة مجديين لابد من القيام بعملية الرقابة على النفقات العامة رقابة قبلية وبعدية، فقبل اعتماد الميزانية يقوم البرلمان بمراقبة البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة من خلال مناقشة بنوده، وهذا يخول لهم الإفصاح عن أي خلل في ذلك البرنامج الذي من شأنه أن يبدد الأموال العامة، وبعد ذلك الاعتماد تقوم الهيئات التي يخول لها القانون بالرقابة البعدية، أي بعد صرف الاعتمادات المالية الموزعة حسب كل قطاع.

النفقة العامة بدون مقابل : عند إنفاق النفقة العامة من خلال إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع لا تنتظر الهيئة المنفقة أي مقابل من المستفيد من النفقة، غير أن في بعض الحالات يدفع المستفيد مقابل رمزي لما استفادة منه من خدمة أو سلعة ،كحقوق الكشف الطبي في المستشفيات ، و حقوق التسجيل في الجامعات...الخ.

النفقة العامة تكون نهائية: عند إنفاق النفقة من طرف أشخاص القانون العام فإن الهيئة المكلفة بالإنفاق لا تطالب بإعادة إرجاع هذه النفقة من الجهة المستفيدة منها.

4-تقسيمات النفقات العامة:

-من حيث دوريتها : وتنقسم إلى نفقات عادية وأخرى عير عادية

المحاضرة الثانية:النفقات العامة " السنة الثانية

–النفقات العادية: وهي النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة" أي كل سنة مالية"، ومن أمثلتها مرتبات الموظفين وأثمان الأدوات اللازمة لسير المرافق العمومية ونفقات تحصيل الضرائب،...وغيرها، ويقصد بالتكرار ليس تكرار كميتها أو حجمها بل تكرار نوعها في كل ميزانية حتى لو اختلف مقدارها من ميزانية لأخرى.

– النفقات غير العادية: وهذه النفقات لا تتكرر بصورة دورية في ميزانية الدولة ولكن الحاجة تدعو إليها، ومثالها نفقات مكافحة مرض طارئ، أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية، أو حروب...إلخ.

إذا كان تسديد النفقات العادية يتم من إي اردات عادية فإن النفقات غير العادية تسدد في الغالب من القروض وهذا ما يسبب في حالات عديدة إلى عجز في ميزانية الدولة خاصة إذا لم تقدر السلطات المالية في الدولة المبالغ الصحيحة للنفقات غير العادية.

من حيث طبيعتها: وتنقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية

- **النفقات الحقيقية:** :و تتمثل في النفقات التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالرواتب والأجور وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التي يقتضيها تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية فالنفقات العامة هنا تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق"عمل، خدمة ، سلعة".
- **النفقات التحويلية :** وهي النفقة بدون مقابل أي تنفقها الدولة دون انتظار مقابل، فهذه النفقات إنما تقوم في الواقع بمهمة نقل أو تحويل جانب من الدخل القومي من أيدي بعض المواطنين وهم دافعوا الضرائب إلى أيدي فريق آخر من المواطنين وهم المستفيدون من هذه النفقات ولذا سميت بالنفقات المحولة أو التحويلية، وتهدف بشكل عام لتحسين أحوال المعيشة وإعادة توزيع الدخل على الفقراء فى شكل إعانات اجتماعية مثل اعانات الفقر والشيخوخة.

تقسيم النفقات حسب معيار نطاق سريان النفقة

المحاضرة الثانية:النفقات العامة " السنة الثانية

حسب هذا المعيار تقسيم النفقات العامة إلى نفقات مركزية ونفقات محلية أي مدى استفادة أفراد المجتمع كافة أو سكان إقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة:

ـ **نفقات مركزية:** وهي تلك النفقات التي ترد في ميزانية الدولة وتقوم الحكومة بهذه النفقة، فهي تلك النفقة الموجهة للمصلحة الوطنية ومصالح الأمة برمتها، ويكون هدفها تحقيق المصلحة العليا للدولة كالدفاع والأمن والقضاء.

ـ **نفقات محلية**:وهي تلك النفقات التي تختص بها الجماعات المحلية "البلدية والولاية»،و ترد في ميزانياتها وتخدم بالأساس احتياجات هيئة محلية معينة مثل الإنفاق على إيصال مياه الشرب والكهرباء للمدن والمناطق إضافة إلى التقسيمات السابقة التي تستند إلى معايير علمية، توجد تقسيمات أخرى؛ تختلف عن التقسيمات العلمية، هي التقسيمات العملية

– **من حيث الغرض منها:** تستهدف أغراضا شتى، يمكننا أن نقسم النفقات العامة تبعا لهذه الأغراض إلى:

– **نفقات إدارية**: ويقصد بها النفقات التي تتعلق بسير الم ارفق العامة اللازمة لقيام الدولة، وهذه النفقات تتمثل في نفقات الدفاع، و الأمن والعدالة والجهاز السياسي...وغيرها ،وهي نفقات تواجه الاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخليا وخارجيا وتنظيم الشؤون السياسية.

– **نفقات اجتماعية**: وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة وهي تشمل الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وهو توفير قدر من الثقافة والتعليم والصحة للأفراد، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعي عن طرق مساعدة بعض الأفراد أو الفئات التي تحتاج مثل هذه المساعدات، كإعانات البطالة، واعانات المسنين والمعوقين...،وغيرها. كما تشمل الإعانات الاجتماعية تلك الإعانات المتعلقة بالتعليم والصحة والنقل والمواصلات والإسكان،...

و تعد نفقات التعليم والصحة من أهم النفقات الاجتماعية، فبها تقاس درجة تقدم المجتمع، كما أن هذه النفقات تعد في الغالب من أهم النفقات.

– **نفقات اقتصادية**: وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة لتحقيق أغراض اقتصادية بصورة أساسية، ويقصد بها تلك النفقات الاستثمارية التي تهدف الدولة من وارئها إلى تنمية وزيادة الإنتاج الوطني وانشاء رؤوس أموال جديدة، وتشمل هذه النفقات كل ما يخص مشروعات الصناعة والقوى الكهربائية والري وغيرها، وخاصة في البلدان النامية لأنها تعد مرافق البنية الأساسية.

– **نفقات مالية**: وتشمل أقساط استهلاك الدين العام وفوائده السنوية.

– **نفقات عسكرية**: وتشمل نفقات التسليح والقوات العسكرية. .

من حيث أثرها الاقتصادي: وتنقسم إلى نفقات منتجة وأخرى غير منتجة

- **نفقات منتجة**: وهى التى تدر عائد مالي مثل الانفاق على السكك الحديدية والبريد والطيران
- **نفقات غير منتجة**: وهى التى لا تدر عائد مالي مثل شق الطرق الزراعية وقنوات الري وغيرها.

تقسيم النفقات العامة في الجزائر: تنقسم النفقات العامة في الموازنة العامة بالجزائر إلى قسمين نفقات التسيير ونفقات التجهيز وذلك راجع للتفرقة بين طبيعة النفقات حيث تجمع النفقات المتشابهة والمتجانسة من حيث طبيعتها والدور الذي تقوم به والأثر الذي تنتجه والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها الدولة حسب كل نوع منها وعليه فإن:

- **نفقات التسيير** :هي كل النفقات الخاصة بتغطية الأعباء العادية و الضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تسجل إعتماداتها في الميزانية العامة للدولة ،أو هي تلك النفقات التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للدولة والتي تسمح بتسيير نشاطات الدولة والتطبيق اللائق للمهمات الجارية.

المحاضرة الثانية:النفقات العامة " السنة الثانية

- **نفقات التجهيز** :هي كل النفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة، على شكل رخص و برامج و تنفذ باعتمادات الدفع، و هي أيضا تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي ازدياد ثروة البلاد.