المحور الثاني: النفقات العامة

السنة الثالثة قانون عام

لطفاوي محمد عبد الباسط

2024

قائمة المحتويات

وحدة 5

مقدمة 7

I-مفهوم النفقات العامة 9

آ. تعريف النفقة العامة.....9

ب. عناصر النفقة العامة.....9

II-نفقات الميزانية العامة في الجزائر 11

آ. في ضل القانون 84/17.....11

1. نفقات التسيير.....11
2. نفقات الاستثمار.....11

ب. في ضل القانون 18/15.....12

1. حسب النشاط.....12
2. حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة.....12
3. حسب الوظائف الكبرى للدولة.....13
4. حسب الهيبات الادارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها.....13

III-حجم النفقات العامة 15

آ. ضوابط الانفاق العام.....15

ب. ظاهرة زيادة النفقات.....15

1. الزيادة الحقيقية.....15
2. الزيادة الظاهرية.....16

IV-ترشيد النفقات العامة 17

آ. سياسة الترشيد.....17

V-تمرين :تمارين متعلقة بالمحور الثاني 19

خاتمة 21

حل التمارين 23

قائمة المراجع 25

وحدة

ينتظر منك عزيزي الطالب بعد دراسة هذا المحور أن تكون قادرا على أن:
- تتعرف على ماهية النفقات العامة؛
- تصنف أساليب وطرق الإنفاق العام وتحدد ضوابط الإنفاق العام؛
- توضح أسباب ظاهرة ازدياد النفقات العامة؛
- تقيم تصنيف المشرع الجزائري للنفقات العامة؛

مقدمة

تعد دراسة النفقات العامة جزءا هاما في الدراسات المالية، ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية، حيث تعتبر النفقات العامة انعكاسا لدور الدولة في المجتمع، لأنها تعبر عن واجباتها وأولوياتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم

I مفهوم النفقات العامة

تعريف النفقة العامة 9
عناصر النفقة العامة 9

آ. تعريف النفقة العامة

النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

ب. عناصر النفقة العامة

للنفقة العامة عناصر اساسية تتمثل فيما يلي:

أ/ - النفقة العامة مبلغ نقدي : الدولة وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات؛ وذلك من أجل تسيير المرافق العامة، وثمنا لرؤوس الاموال الانتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها، ولمنح المساعدات والاعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها 9[9] .

كما ان استخدام الدولة للنقود يساهم في تقرير مبدأ الوقاية بصورها المختلفة على النفقات العامة؛ وذلك ضمانا لحسن صرفها، بينما تصعب الرقابة على الانفاق العيني نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الانفاق ،ضف الى ذلك ما يثيره هذا النوع من الانفاق من مشاكل إدارية وتنظيمية ،كما أن الانفاق العيني قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة والعدالة بين الافراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الاعباء والتكاليف .

ب/ - النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام: النفقة العامة يقوم بها شخص معنوي عام؛ ويقصد بالشخص المعنوي العام الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العامة المركزية واللامركزية؛ مثل الوزارات، المديريات العامة، الولايات، البلديات، المصالح الخارجية للوزارات....إلخ 10[10].

ج/ - النفقة العامة تهدف الى تحقيق النفع العام : إن الغرض من النفقة العامة هو تحقيق المنفعة العامة، فإذا انتفى هذا الغرض أو الهدف لا يمكن اعتبار النفقة عامة، وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقة العامة تلك النفقة التي تهدف الى اشباع حاجات خاصة تعود على فرد أو فئة معينة من الافراد والا كان هذا الفعل اخلالا بمبدأ هام من مبادئ العدالة والمساواة، فإن كان جميع الافراد متساوون في تحمل الاعباء العامة كالضرائب وغيرها فمن العدل أن يتساووا في المنفعة العامة 11[11].

II نفقات الميزانية العامة في الجزائر

في ضل القانون 84/17 11
في ضل القانون 18/15 12

آ. في ضل القانون 84/17

تم اعتماد التقسيم الثنائي فيما يخص النفقات في الجدول "ب، ج" الملحقين بقانون المالية حيث تجسدت مدونة نفقات الميزانية من خلال نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

1. نفقات التسيير

يقصد بها النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة، وتسمى أيضا بالنفقات الاستهلاكية. وقد تضيف قوانين المالية لهذا النوع التعويضات والمنح المختلفة والضمان الاجتماعي، والمنح وتعويضات التدريب والرواتب المسبقة ومصاريف التكوين، واعانات التسيير المخصصة للمؤسسات العمومية الادارية المنشأة حديثا، والنفقات المرتبطة بالتزامات الجزائر ازاء الهيئات الدولية، ورغم ضرورة هذه النفقات فإنه يجب على السلطات التنفيذية أن تعمل على تخفيضها مادامت غير منتجة 12[12]. تظهر نفقات التسيير في الجدول "ب" ويحتوي الجدول على:

- نفقات موزعة حسب الدوائر الوزارية؛
- نفقات غير موزعة (أعباء مشتركة).

2. نفقات الاستثمار

تظهر نفقات التجهيز في الجدول "ج"، فإذا كانت نفقات التسيير توزع حسب الوزارات فإن نفقات التجهيز أو الإستثمار توزع حسب القطاعات وفروع النشاط الإقتصادي، مثل الزراعة، الصناعة، الأشغال والبناء، النقل والسياحة، ...إلخ. ويتم توزيعها حسب الخطة الانمائية السنوية للدولة، وتظهر في الجدول "ج"، وتتفرع إلى ثلاثة أبواب (الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة، اعانات الاستثمارات الممنوحة من قبل الدولة، النفقات الأخرى برأس المال)، وتتميز هذه النفقات بانتاجيتها.

واذا كانت نفقات التسيير توزع على الدوائر الوزارية، فإن نفقات الاستثمار أو التجهيز توزع على قطاعات النشاطات المختلفة في الجدول (ج). وبهذا الصدد صدر المرسوم التنفيذي رقم 227-89المؤرخ في 1998/7/13المتمم بالمرسوم التنفيذي 02/62 المؤرخ في 2002/2/6لتوضيح إجراءات التسجيل والتمويل والمتابعة المتعلقة بنفقات التجهيز العمومي للدولة وقسم نفقات التجهيز إلى فئتين:

أ/- النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية الممركزة: تتمثل في تجهيزات الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية وتسجل باسم هذه الإدارات، وتكون موضوع مقررات يتخذها الوزراء المختصون باسمهم أو باسم المؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتهم.

ب/ - النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية غير الممركزة: وتتكون من:

- برامج قطاعية غير ممركزة: والتي تكون موضوع مقررات يتخذها الوالي وتسجل هذه البرامج باسم الوالي، وتوزع وتبلغ عن طريق مقرر برنامج، وتخصص اعتمادات الدفع من وزير المالية للولاة طبقا لبرنامج

التجهيز السنوي.

- مخططات التنمية البلدية: يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها وزير المالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، ويتعلق هذا البرنامج بالأعمال ذات الأولوية في التنمية (كالتزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة)، ويعد هذا البرنامج من قبل المصالح الولائية المختصة بعد استشارة المصالح التقنية المحلية المعنية مع تفضيل البلديات المحرومة، ويبلغ الوالي عمليات تجهيز برنامج التنمية البلدية للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها، وتبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بموجب مقرر من وزير المالية، ويكلف الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات حسب البلديات وأولويات التنمية.

ب. في ضل القانون 18/15

قسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة في المادة 28 وما بعدها من القانون العضوي 18/15، حيث نصت على أنه: "تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب:

- النشاط: يتكّون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته،
- الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكّون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها،
- الوظائف الكبرى للدولة: يتكّون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة،
- الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية. تحدد العناصر المكّونة للتصنيفات المذكورة أعلاه، عن طريق التنظيم" 12[12].

1. حسب النشاط

يسمح هذا التصنيف بتوضيح وبيان النشاطات بحيث يقسمها الى مهام واضحة وتتجسد كل مهمة في حافظة بحيث تجمع الحافظة مجموعة من البرامج تتفرع بدورها الى برامج فرعية ثم عمليات وعمليات فرعية وذلك في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة من هاته المهام وحسب هذا التصنيف فإن الميزانية تقسم بالتدرج إلى :

حيث نجد المادة 23 الفقرة 04 تنص على "يشكل مجموع البرامج حقيبة برامج توضع تحت مسؤولية وزير أو مسؤول مؤسسة عمومية. وتساهم هذه البرامج وتقسيماتها إلى برامج فرعية وأنشطة في تنفيذ سياسة عمومية محددة. بحيث يتضمن البرنامج مجموع الاعتمادات المالية التي تساهم في إنجاز مهمة خاصة تابعة لمصلحة أو عدة مصالح لوزارة واحدة أو عدة وزارات أو مؤسسه عموميه، ومحددة حسب مجموعة من الأهداف الواضحة والمتناسقة.

2. حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة

نجد أن هذا التصنيف يتكون من أبواب النفقات وأقسامها وقد بينت المادة 29 من ذات القانون أن أعباء الميزانية مصنفة حسب طبيعتها الاقتصادية ضمن سبعة أبواب:1- نفقات المستخدمين 2- نفقات تسيير المصالح 3- نفقات الاستثمار 4- نفقات التحويل 5- أعباء الدين العمومي 6- عمليات مالية 7- نفقات غير متوقعة

بحيث أكدت على إتباع هذا التصنيف الفقرة 02 من المادة 23 "تخصص الاعتمادات المالية حسب البرنامج طبقا للمادة 75 من هذا القانون أو حسب التخصيص فيما يتعلق بالاعتمادات المالية غير المخصصة. ويتم تقديم هذه الاعتمادات حسب النشاط، وعند الاقتضاء، في شكل أبواب تتضمن النفقات حسب طبيعتها، طبقا لأحكام المادة 29 من هذا القانون .

يسمح هذا التخصيص أيضا بمعرفة طريقة تخصيص الأموال العمومية في شكل أعباء، وهذا يرفع من كفاءة طرق وأساليب متابعة النفقة، ما يسهل على المسيرين عملية تحليل وتسيير العمليات المالية والمحاسبية حسب أنواع النفقة، وأيضا هذا التصنيف يكون موحدا ومتكاملا بالنسبة لنفقات التسيير ونفقات التجهيز مما يسهل عملية الرقابة.

3. حسب الوظائف الكبرى للدولة

يكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات الكبرى المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة .

4. حسب الهيبات الادارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها

بحيث من خلال الفقرة 04 المادة 28 نجد أن هذا التصنيف يعتمد على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية . لأن اعتماد ميزانية البرنامج يتطلب تفاصيل أكثر عن التصنيف السابق حسب الوزارات والإدارات العامة وذلك حتى يعطي النتيجة المطلوبة من مسؤولية كل مسير معني بتحضير وتنفيذ الميزانية كما يكون هذا التصنيف مستقلا عن التصنيفات الأخرى ، بحيث يتم هيكلته بتحديد هيكلة وقرارات الدولة فتحديد النشاط المعين سواء (برنامج ، برنامج فرعي ، عملية ..الخ) نحدد له مسؤول معين سواء أمانة عامة أو مديرية أو مديرية فرعية ..الخ لتحقيق النتائج والأهداف المرجوة.

III حجم النفقات العامة

ضوابط الانفاق العام 15
ظاهرة زيادة النفقات 15

آ. ضوابط الانفاق العام

يقتضي رسم السياسة المالية للدولة أن تلتزم بمختلف القواعد الضابطة للاقتصاد العام عند قيامتها بالإنفاق العام:

- ضابط الترخيص: حتى تتوفر المنفعة و الاقتصاد في النفقة، لابد من وجود ترخيص لكل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والذي يتمثل في احترامها لكافة الاجراءات القانونية، وبالتالي فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة.
- ضابط الاقتصاد في الانفاق : يعتبر الاقتصاد في الانفاق شرطا ضروريا لتحقيق ضابط المنفعة العامة، وهذا يقتضي عدم الاسراف والتبذير لان التبذير يؤدي الى ضياع جزء من الدخل الوطني بدون تحقيق فائدة اجتماعية ولمنع هذا الاسراف لابد من رقابة فعالة على الانفاق، حيث وضعت الكثير من الدول انواعا مختلفة من الرقابة على الانفاق مثل رقابة الرأي العام والرقابة الادارية والبرلمانية فهي تقوم بدور فعال للكشف عن التبذير.
- ضابط المنفعة العامة : هذا الضابط يعني ان تحقق النفقة العامة اكبر قدر من المنفعة للمجتمع وهذا ما يقتضي ان لا توجه نفقاتها لتحقيق المصالح الخاصة وان يتم توزيع النفقات العامة على مختلف المرافق العامة.

ب. ظاهرة زيادة النفقات

يختلف معدل زيادة النفقات تبعا لاختلاف النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي وهكذا فهي ظاهرة مستمرة وهي لا تنشأ من تلقاء نفسها وانما تظهر لضرورات التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي والاداري ،وزيادة النفقات تكون زيادة حقيقية او ظاهرية.

1. الزيادة الحقيقية

تعني زيادة المنفعة الحقيقية وتكون نتيجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد و بناء على اسباب وهي:

- اسباب اقتصادية : متمثلة في: زيادة الدخل الوطني، توسيع الدولة في اقامة مشروعات عامة، التنافس الاقتصادي الدولي.
- اسباب اجتماعية :زيادة النفقات المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية، تامين الافراد ضد البطالة والمرض والعجز.
- اسباب سياسية: انتشار الديمقراطية، المنح والمساعدات والقروض.
- اسباب ادارية: سوء التنظيم الاداري وعدم مسايرته لتطور المجتمع ووظائف الدولة وكذا الاسراف في عدد

الموظفين.

- اسباب مالية : سهولة الاقتراض. وجود فائض في الايرادات مما يدفع بالدولة الى الإنفاق في اوجه غير ضرورية.

- اسباب عسكرية: اتساع نطاق الحروب الاستعداد لها يرتب تزايد في الانفاق العسكري في الدولة، تزايد النفقات بعد الحروب كرفع تعويضات ومعاشات لضحايا الحرب بالإضافة الى نفقات إعادة بناء وتعمير ما دمرته الحرب.

2. الزيادة الظاهرية

هي زيادة النفقات دون ان يقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة ويرجع ذلك لأسباب التالية: تدهور قيمة النقود واثرها على المستوى العام للأثمان، اختلال نضام المحاسبة في اعداد الميزانية العامة، اتساع اقليم الدولة او زيادة عدد السكان.

IV ترشيد النفقات العامة

آ. سياسة الترشيد

يقصد بترشيد النفقة العامة ان تحقق النفقة اهداف محددة وذلك باستخدامها على احسن وجه دون اساءة استعمالها وتبذيريها، حيث تستخدم الدولة عدة وسائل قصد ترشيد النفقات أهمها:

- تجنب السلطات العامة في الدولة تبذير الاموال العامة؛
- القضاء على كل اوجه الاسراف والتبذير عن طريق تشديد الرقابة بمختلف أنواعها؛
- اعادة تنظيم المرافق العامة وذلك بتوحيد التخصصات في مرافق محددة وتجنب توزيع نفس الاختصاص على مرافق عديدة طبقا لقاعدة تخصص وتقسيم العمل؛
- تطوير وتطبيق الفعالية الادارية وذلك بتكوين الموظفين والعمال القائمين على المرافق العامة.

٧ تمرين :تمارين متعلقة بالمحور الثاني

[23 ص 1 حل رقم]

تمرين

النفقات الإدارية هي النفقات التي تخصص لتحقيق الأهداف الاجتماعية للدولة

- ○ النفقات الإدارية هي النفقات التي تخصص لتحقيق الأهداف السياسية للدولة
- ○ النفقات الإدارية هي النفقات التي تخصص لسير المرافق العامة للدولة

تمرين

النفقات الاقتصادية هي النفقات التي تخصص لسير المرافق العامة للدولة

- ○ النفقات الاقتصادية هي التي تخصص لتحقيق الأهداف الإجتماعية للدولة
- ○ النفقات الاقتصادية هي التي تخصص لتحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة

تمرين

أذكر الخصائص التي تتميز بها النفقات العامة

- ☐ أن تكون النفقة العامة في شكل نقدي
- ☐ أن يتم إصدارها من طرف شخص عام
- ☐ أن يكون الغرض منها هو تحقيق النفع العام
- ☐ أن تكون النفقة العامة في شكل نقدي

تمرين

إلى ماذا يستند التقسيم الإداري للنفقات العامة

☐	يستند هذا التقسيم إلى تصنيف النفقات العامة تبعا للهيئات الإدارية التي تقوم بها (وزارات والمصالح التابعة لها)، وذلك بغض النظر عن أوجه نشاط هذه الهيئات.
☐	يستند هذا التقسيم إلى تصنيف النفقات العامة تبعا لنشاط الهيئات الإدارية التي تقوم بها (تبعا للوزارات والمصالح)،

تمرين

يقصد بترشيد النفقة العامة ان تحقق النفقة اهداف محددة وذلك باستخدامها على احسن وجه دون اساءة استعمالها وتبذيريها، حيث تستخدم الدولة عدة وسائل قصد ترشيد النفقات أهمها:

☐	- تجنب السلطات العامة في الدولة تبذير الاموال العامة؛
☐	- القضاء على كل اوجه الاسراف والتبذير عن طريق تشديد الرقابة بمختلف أنواعها؛
☐	- اعادة تنظيم المرافق العامة وذلك بتوحيد التخصصات في مرافق محددة وتجنب توزيع نفس الاختصاص على مرافق عديدة طبقا لقاعدة تخصص وتقسيم العمل؛
☐	- تطوير وتطبيق الفعالية الادارية وذلك بتكوين الموظفين والعمال القائمين على المرافق العامة.

تمرين

النفقات الحقيقية هي النفقات التي تؤدي بصورة مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي

تمرين

النفقات الاقتصادية هي النفقات التي لا تخصص لسير المرافق العامة للدولة

خاتمة

يعتبر الانفاق العام انعكاسا لدور الدولة في المجتمع، لأنه يعبر عن واجباتها وأولوياتها وبرامجها وأهدافها في شكل نقدي، ولهذا فان نوع وحجم وصورة النفقات العامة يرتبط بتطور الدولة والأساس الفكري الذي يقوم عليه نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي

حل التمارين

1 < (ص 19)

تمرين

- ○ النفقات الإدارية هي النفقات التي تخصص لتحقيق الأهداف السياسية للدولة
- ◉ النفقات الإدارية هي النفقات التي تخصص لسير المرافق العامة للدولة

تمرين

- ○ النفقات الاقتصادية هي التي تخصص لتحقيق الأهداف الإجتماعية للدولة
- ◉ النفقات الاقتصادية هي التي تخصص لتحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة

تمرين

- ☑ أن تكون النفقة العامة في شكل نقدي
- ☑ أن يتم إصدارها من طرف شخص عام
- ☑ أن يكون الغرض منها هو تحقيق النفع العام
- ☐ أن تكون النفقة العامة في شكل نقدي

تمرين

- ☑ يستند هذا التقسيم إلى تصنيف النفقات العامة تبعا للهيئات الإدارية التي تقوم بها (وزارات والمصالح التابعة لها)، وذلك بغض النظر عن أوجه نشاط هذه الهيئات.
- ☐ يستند هذا التقسيم إلى تصنيف النفقات العامة تبعا لنشاط الهيئات الإدارية التي تقوم بها (تبعا للوزارات والمصالح)،

تمرين

☑	- تجنب السلطات العامة في الدولة تبذير الاموال العامة؛
☑	- القضاء على كل اوجه الاسراف والتبذير عن طريق تشديد الرقابة بمختلف أنواعها؛
☑	- اعادة تنظيم المرافق العامة وذلك بتوحيد التخصصات في مرافق محددة وتجنب توزيع نفس الاختصاص على مرافق عديدة طبقا لقاعدة تخصص وتقسيم العمل؛
☑	- تطوير وتطبيق الفعالية الادارية وذلك بتكوين الموظفين والعمال القائمين على المرافق العامة.

تمرين

نعم

تمرين

صحيح

قائمة المراجع

[10] عبد العالي الصكبان، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق، مطبعة وزارة المالية، العراق، 1977 .

[11] محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان.

[12] فاطمة السويسي، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005.

[7] محمود حسين الوادي ،مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009.

[8] ونادي رشيد آلية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عبر سياستها المالية، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، عدد:9، جوان 2011.

[9] عادل حشش، مصطفى رشدي، مقدمة في الإقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998.