المحاضرة الأولى : مدخل للنفقات العامة

تمهيد:

ساير مفهوم النفقة العامة تطور مفهوم الدولة، وازدياد دورها في الحياة الإقتصادية والإجتماعية ، بحيث لم يهتم الماليون التقليديون كثيرا بدراسة النفقات العامة إذ كانت نظرتهم إليها نظرة كمية دون ما إهتمام بدراسة طبيعتها والآثار المترتبة عنها، لإعتقادهم بحيادها واعتبارها قضية إدارية وسياسية لا مشكلة مالية إقتصادية ، وهذا التصور جاء نتيجة تبنيهم للمذهب الفردي الحر، وايمانهم بقدرة السوق على تحقيق التوازن في كل الظروف، دون الحاجة إلى تدخل عوامل خارجية بما فيها الدولة ،الذين حصروا دورها في القيام بالمهام التقليدية الأساسية ،المتمثلة في حفظ الأمن الداخلي والتمثيل الدبلوماسي.

ومع التطور الإجتماعي الذي شهده العالم وما صاحب ذلك من تطور الفكر الإقتصادي، بالإضافة إلى الأزمات الإقتصادية المتعددة الجوانب والمستمرة التي عرفها النظام االرأسمالي في مطلع القرن العشريين إذ عجزت آلية السوق(نظرية اليد الخفية)في إعادة التوازن، ومع تأكيد الاقتصاديون المحدثون إستحالة تحقيق ذلك دون تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي ،كما أن تنوع دور الدولة الحديثة الذي أدى إلى إتساع نطاق النفقات العامة ليشمل معظم مجالات التدخل الحكومي، كل هذا أدى إلى إختفاء فكرة النفقة المحايدة.

وقد إستتبع هذا التطور إهتماما متزايدا بدراسة مختلف الجوانب الإقتصادية والسياسية ،الاجتماعية والقانونية للنفقات العامة،كما عنت بطبيعتها وآثارها أكثر من الإعتناء بكمها وحجمها، لتتحول هذه النفقات من نفقات حيادية يسعى إلى التقليص من حجمها قدر المستطاع ،إلى وسيلة من وسائل السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقق بها أهدافا معينة.

أولا: ماهية النفقة العامة وعناصرها

1. تعريفها :النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من ذمة شخص عام بهدف إشباع الحاجة العامة، مهما كانت تكلفة الحاجة.

2. **عناصر وأركان النفقة العامة :**ويمكن من خلال التعريف السابق أن نحدد عناصر النفقة العامة بما يأتي:

❖ **النفقة العامة مبلغ نقدي :**كانت الدولة قديما تسعى لإشباع الحاجات العامة بواسطة الحصول على سلع وخدمات مقابل أشياء عينية ، فتهب الأملاك العامة مثل الأراضي والمباني ، وتمنح الألقاب ، وتنعم بالأوسمة لقاء قيام المستفيدين من كل ذلك بخدمات عامة ، وقد أدى ذلك إلى القول بأن شكل النفقة كان عينيا قبل أن يكون نقديا بيد أن النفقة العامة سرعان ما اتخذت الصيغة النقدية . وهناك جملة أسباب تقف وراء اتخاذ الدولة للصيغة النقدية في نفقاتها منها:

- تحول المجتمعات من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي ، وعليه فلا يعقل أن يتعامل الأفراد فيما بينهم بالصيغة النقدية وتتعامل الدولة معهم بالصيغة العينية؛

-صعوبة ممارسة الرقابة الإدارية والبرلمانية على الإنفاق العيني ؛

-يثير الإنفاق العيني مشاكل إدارية متعددة منها عدم الدقة في تقديرها أو محاباة الدولة لبض الإفراد بإعطائهم مزايا عينية تزيد في قيمتها عن ثمن السلع والخدمات التي قدموها مقابل ذلك.

❖ **النفقة العامة تصدر من قبل شخص عام :** يتطلب الأمر حتى نكون أمام نفقة عامة أن تكون تلك النفقة صادرة عن شخص عام، فتشييد مدرسة من قبل شخص خاص هو نفقة خاصة ، أما تشييد هذا البناء نفسه من قبل أحد أشخاص القانون العام فهو نفقة عامة . ولقد اعتمد الفكر المالي للتفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة معيارين هما:

- المعيار القانوني (العضوي): اعتمد التقليديون هذا المعيار الذي مفاده أن النفقة تعد عامة إذا كانت صادرة من شخص عام مثل الدولة والهيئات العامة والجماعات المحلية. لكن المشكل بعد تطور الدولة هناك تفويض لبعض المصالح العامة للأفراد الخواص كمثلا: جمع النفايات، الإنارة العمومية...، وعلى أساس ذلك هناك معيار آخر للتمييز بين النفقة العامة والنفقة الخاصة.

- المعيار الوظيفي : لم يعد المعيار القانوني كافيا لتحديد طبيعة النفقة ، إذ مع تطور دور الدولة من الحياد إلى التدخل انهار الأساس الذي بني عليه ذلك المعيار ، وقد دفع ذلك الفكر المالي إلى البحث عن معيار جديد ، فوجدوا ضالتهم في الأساس الوظيفي وعليه تعد نفقة عامة تلك التي تدفعها الدولة بصفتها السيادية أي بصفتها صاحبة سلطة وامتيازات قانونية . أما ما تدفعه الدولة في نشاط مشابه لنشاط الأفراد فإنه يعد نفقة خاصة.

❖ **إشباع الحاجة عامة** : العنصر الثالث للنفقة العامة أنها تستخدم لإشباع حاجة عامة ، ويعني ذلك أن مبرر النفقة العامة وجود حاجة عامة تتولى الدولة إشباعها نيابة عن الأفراد، ويذهب البعض بناء على ذلك أن إنفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعد إنفاقا عاما ومثال ذلك الموظف الذي ينفق مالا عاما لمصلحته الشخصية.

في حين يرى آخرون أنه ليس هناك مانعا قانونيا في عد الحالة السابقة إنفاقا عاما غير انه يمكن اعتبار الموظف قد أساء استعمال سلطته وأساء استخدام أموال الدولة ويتطلب الأمر محاسبته.

ثانيا: تقسيمات النفقات العامة

يراد بتقسيم النفقات العامة تقسيمها إلى عدة أقسام متميزة يضم كل منها تنوعا واضحا للنفقات العامة ومتميزا مما يتيح للباحث الإقتصادي والمالي والمهتم بدراسة المالية العامة ،سهولة تحليلها وفقا لأسس علمية تمكنه من تتبع آثار النفقات العامة ،كما أن النفقات العامة تختلف فيما بينها من حيث الأهداف المرجوة منها والآثار التي تخلفها .

➢ **من حيث الغرض منها :**تستهدف نفقات الدولة أغراضا شتى ، إدارية أو اقتصادية واجتماعية ومالية وعسكرية، وبناء على ذلك يمكننا أن نقسم النفقات العامة تبعا لهذه الأغراض إلى:

- نفقات إدارية :وتشمل أجور ومرتبات الموظفين ومكافآتهم ومعاشاتهم، ونفقات رئيس الدولة، ومكافآت أعضاء المجالس النيابية.
- نفقات اقتصادية :وتشمل نفقات الأشغال العامة، والتوريدات والإعانات الاقتصادية المختلفة كإعانة المشروعات الكاسدة، ونفقات خفض الأسعار.

- نفقات اجتماعية :وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة من صحية وتعليمية وغيرها.
- نفقات مالية :وتشمل أقساط استهلاك الدين العام وفوائده السنوية.
- نفقات عسكرية :وتشمل نفقات التسليح والقوات العسكرية.

➢ **من حيث دوريتها:** وتنقسم إلى نفقات عادية وأخرى عير عادية.

- نفقات عادية : هي تلك النفقات المنتظمة المتكررة دوريا كل سنة، دون ثبات المبالغ نفسها، مثل رواتب الموظفين وهى تمول عادة من الايرادات العادية مثل الضرائب والرسوم.
- نفقات غير عادية : وهى التى تلزم لمواجه ظروف طارئة ولا يلزم تكرارها سنوياً كالنفقات العادية ، مثل اعانات منكوبي الزلازل أو الفيضانات أو تمويل حرب وهي تمول عادة من إيرادات غير عادية مثل القروض العامة.

➢ **من حيث طبيعتها:** وتنقسم إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

- النفقات الحقيقية : وهي التى يترتب عليها حصول الدولة على مقابل سواء كان سلع او خدمات لذلك تسمى نفقة حقيقية فإنفاق الدولة على بناء مصنع يسمى نفقة حقيقة استثمارية ودفع مرتبات الموظفين يسمى نفقة حقيقية جارية.
- 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 العامة حسب المشرع الجزائري:**

استنادا للقانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07، قسم المشرع الجزائري النفقات إلى:

- نفقات التسيير: هي تلك النفقات اللازمة لسير جهاز الدولة الإداري كأجور الموظفين ولوازم المكاتب، مصاريف المباني، وقود السيارات. فهذه النفقات لا تضيف أي مقدرة إنتاجية جديدة بقدر ما تسعى إلى إبقاء هيكل الإدارة موجودا، وهي توزع حسب الدوائر الوزارية.
- نفقات التجهيز: هي كل النفقات المسجلة في الميزانية العامة للدولة، على شكل رخص و برامج و تنفذ باعتمادات الدفع. وهي أيضا تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي ، وبالتالي ازدياد ثروة البلاد. وهي توزع حسب القطاعات.