المحاضرة الثانية : النفقات العمومية

تمهيد:

في الآونة الأخيرة ومع تعاظم دور الدولة وتوسع نشاطها في الحياة الاقتصادية، ازدادت أهمية النفقات العمومية إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة، وذلك من خلال سياستها الاقتصادية، في تحقيق الأهداف المسطرة التي تسعى إليها، وعليه وجب علينا أن نقف على الدور الذي تلعبه النفقات العمومية باعتبارها أحد موضوعات المالية العمومية.

أولا: مفهوم النفقات العمومية

1-تعريف النفقة العمومية وتحديد عناصرها

تعريف النفقة العمومية:

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

*** المفهوم التقليدي:**

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

وهذا المفهوم يرى ضرورة تحديد النفقات العمومية، بتمويل الإدارة العمومية 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 مثل: الصحة، التعليم والنقل...الخ.

*** المفهوم الحديث:**

2- عناصر النفقة العمومية

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

- النفقة عبارة عن مبلغ نقدي:

العنصر الأساسي للنفقة العمومية هو اتخاذ الشكل النقدي، فالدولة تلجأ إلى إنفاق مبالغ مالية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها وذلك لضمان سير المرافق العمومية وإشباع الحاجة العمومية، 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 يؤدونه من خدمات عامة.

* الهدايا والمزايا الشرفية كالأوسمة والرتب والألقاب التي تقدمها الدولة للأفراد مقابل حصولها على خدمات كتكريم للمجاهدين.

– صدور النفقة من شخص معنوي عام:

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

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 عاما، وذلك لأن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموال خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف.

– استخدام النفقة العمومية لتحقيق النفع العام:

الهدف من النفقات العمومية هو إشباع الحاجات العمومية، ومن ثم تحقيق النفع العام أو المصلحة العمومية ومنه لا يمكننا اعتبار النفقات التي تهدف إلى إشباع حاجات خاصة بالنفقات العمومية 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.

3– ضوابط الإنفاق العام:

–ضابط المنفعة: يقصد به تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وهذا يعني أنه لا توجه النفقة العمومية لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد، أو لبعض فئات المجتمع، ويستوجب تحقيق أكبر قدر من المنفعة العمومية أن توزع مبالغ النفقات العمومية 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 به الابتعاد الكلي عن كل أوجه 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. أي أن تتجنب الإدارة التقتير والتبذير أي ترشيد الإنفاق وحسن التدبير أو بعبارة أخرى يعني إنفاق ما يلزم من أموال، مهما بلغت كمياتها على جوهر الموضوعية.

–ضابط الترخيص: بمعنى أنه لا يصرف أي مبلغ من المال إلا بعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع ، وهذا ما يجعل النشاط المالي مقنن بالقوانين المالية والتي توضح كل ما يتعلق بصرف النفقات العمومية. أي 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 العمومية:

تتميز النفقات العمومية بالخصائص الآتية:

– شاملة لجميع المواطنين دون استثناء.

– مستمرة ودائمة وغير قابلة للتجزئة والبيع (بمفهومها التجاري)، لأنها لا تتأثر بقانون العرض والطلب.

ثانيا: تقسيمات النفقات العمومية وظاهرة ازديادها

أولا: تقسيمات النفقات العمومية

ازدادت أهمية تقسيم النفقات العمومية نظرا لتنوعها وتزايدها واختلاف آثارها ومن ثم ظهرت الحاجة إلى تصنيف النفقات العمومية 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.

–تقسيم النفقات العمومية من حيث دوريتها (تكرارها):

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

* **النفقات العادية:** وهي تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة كل سنة كرواتب الموظفين، والنفقات الإدارية اللازمة لسير الإدارات العمومية 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 تغطيها.

* **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. فهي نفقات غير متوقعة، وتغطى هذه النفقات عن طريق إيرادات غير عادية مثل: القروض، الإصدار النقدي والهبات، وتتعدى آثارها السنة المالية التي أنفقت فيها.

–تقسيم النفقة العمومية حسب أغراضها:

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

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

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

* **النفقات الحربية:** تنفق على برامج التسلح، والقوات المسلحة وتهدف إلى الحفاظ على الأمن والاستقرار داخليا وخارجيا.

* **نفقات الاستثمار:** هي نفقات 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 العمومية 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 نفقات الأشغال العمومية لبعض المناطق من أجل كسب أصواتهم لصالح حزب معين.

-تقسيم النفقات العمومية 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 المحلية كمجالس المحافظات والمدن والقرى، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل: توزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم، أو المدينة.

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

-تقسيم النفقة العمومية من حيث آثارها الاقتصادية:

تؤثر النفقات العمومية بشكل مباشر في الاقتصاد لهذا تقسم إلى قسمين هما:

* **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 المنتزهات العمومية، النفقات الحربية ونفقات إنشاء الطرقات.

2- التقسيمات الوضعية:

يقصد بالتقسيم الوضعي تقسيم الدولة إلى وزارات، فيقرر 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 وهياكلها الإدارية.

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

3- تقسيم النفقات العمومية من حيث طبيعتها:

تنقسم النفقات العمومية من حيث طبيعتها أومن 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 العمومية 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 والمساعدات 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 العمومية 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 والتي تنص على أن :" الأعباء الدائمة للدولة تشمل ما يلي: نفقات التسيير، نفقات الاستثمار، القروض والتسبيقات.

–نفقات التسيير: هي النفقات اللازمة لتسيير المرافق العمومية، وإشباع الحاجات العمومية، أي أنها تواجه النفقات العادية، وهي لا تساهم في زيادة رؤوس الأموال العينية كما تسعى إلى إبقاء الهيكل الموجود يتحرك.
وترتب هذه النفقات حسب الدوائر الوزارية في الموازنة العمومية 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 الموازنة العمومية 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 الموازنة ونقطة الارتكاز في المراقبة المالية.

–نفقات الاستثمار: هي النفقات المتعلقة بالثروة القومية، وكذلك الاعتماد المفتوحة في الموازنة العمومية وفقا للمخطط الإنمائي السنوي لتغطية نفقات الاستثمار الواقعة على عاتق الدولة، وحسب المادة 35 من القانون 17/84 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 العمومية

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

1– طبيعة النفقة العمومية: عرفت طبيعة النفقات العمومية تطورا كبيرا مع تطور الفكر المالي وهذا نظرا للمفاهيم العديدة التي عرفتها، 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 تمليها الضرورة لقيام الدولة بالوظائف التي أسندت إليها.

2- دور النفقة العمومية: يرتبط دور النفقة العمومية أساسا بتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فلم تعد النفقة محايدة بل لها دور ايجابي وتمكن الدولة من تحقيق أهداف معينة وإحداث آثار محددة.

3- أسباب ازدياد النفقات العمومية:

يمكن إرجاع أسباب ازدياد النفقات العمومية في سببين اثنين هما الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية:

-الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العمومية :

حيث يقصد بالأسباب الظاهرية تلك التي تودي إلى الزيادة في رقم النفقات العمومية دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العمومية، أو زيادة في عبأ التكاليف العمومية، 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 العمومية، ويمكن حصر هذه الأسباب فيما يلي:

***تدهور قيمة النقود:** يعتبر هذا السبب الأساسي للزيادة الظاهرية في النفقات العمومية 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 العمومية لمواجهة هذا التدهور.

* **اختلاف طرق المحاسبة المالية:** ويقصد بها اختلاف طرق المحاسبة الوطنية وخاصة كيفية التقييد التي تكون مسؤولة عن زيادة النفقات العمومية، 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 الموازنة العمومية للدولة مما يجعل النفقات العمومية الواردة في الموازنة أقل من الحقيقية، بينما في الفترة الحالية يتبع ما يسمى بمبدأ وحدة أو عمومية الموازنة العمومية، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها، دون تخصيص في الموازنة العمومية.

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

***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 العمومية نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستواها.

-الأسباب الحقيقية لظاهرة ازدياد النفقات العمومية:

هذه الأسباب تتمثل فيمايلي:

* **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 واكبه زيادة نمو الوعي الاجتماعي، الذي يعتبر كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، وبالتالي زيادة النفقات العمومية بصورة عامة.

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

* **سوء التنظيم الإداري**: أي عدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة وإسراف الموظفين، كذلك الإسراف في الوظائف العمومية يؤدي إلى زيادة النفقات العمومية.

* **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 العمومية.

***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 التغييرات التي تطرأ على قيمة العملة تؤثر على الإنفاق.

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