جامعة العربي بن مهيدي -أم البواقي-
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم المالية والمحاسبة

محاضرات في مقياس

المالية العامة

موجهة لطلبة السنة ثانية ليسانس

إعداد: د. سلاطني

السداسي الأول

السنة الجامعية: 2023- 2024

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للنفقات العامة - Public Expenditures-

تتباين وتختلف مسؤوليات الدول في تلبية واشباع الحاجات العامة لأفرادها ومؤسساتها حسب مدى تدخلها في الاقتصاد. وتستعمل في ذلك أهم أدوات المالية العامة: "الانفاق العام". فالنفقات العامة عنصر محدد لإيرادات الدولة، ووفق الحاجات العامة التي تحتاج الدولة إلى اشباعها يتم تحديد حجم ومصارف هذه النفقات من أجل تمويل الوظائف التقليدية للدولة ولتحقيق الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية....

I. مفهوم النفقات العامة

للتعرف على مفهوم النفقات العامة سيتم التفصيل في تعريفها، عناصرها، قواعدها، حدودها مع التطرق إلى أولوية الانفاق العام.

1. تعريف النفقة العامة

تعرف النفقات العامة على أنها مجموع المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بإنفاقها خلال فترة زمنية معينة بهدف اشباع حاجات عامة للمجتمع الذي تنظمه.

كما تعرف على أنها مبالغ نقدية يقوم بإنفاقها شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.

2. عناصر النفقة العامة

من خلال التعريفين السابقين بالإمكان تحديد عناصر النفقة العامة في ثلاثة عناصر أساسية:

- **النفقة العامة هي مبلغ نقدي:**

تستخدم الدولة مبالغ نقدية مقابل الحصول على السلع والخدمات من أجل تسيير المرافق العمومية وكذلك كمقابل لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية العمومية أو المشتركة، كما تستخدم المبالغ النقدية لصرف الإعانات المختلفة. إن استخدام النقود يساعد على تقرير مبدأ الرقابة على النفقات العامة، وتأكيد مبدأ المساواة والعدالة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفي توزيع الأعباء والتكاليف.

- **تصدر النفقة العامة عن شخص عام:**

يقوم بالنفقة شخص معنوي عام والذي يتمثل في المؤسسات والهيئات العامة مركزية كانت أو لامركزية. وللتفرقة بين النفقة العامة والخاصة يتم الاعتماد على معيارين:

أ. المعيار القانوني: يستند هذا المعيار إلى الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، وبالتالي النفقة الصادرة عن شخص ذو طبيعة قانونية عامة هي نفقة عامة. أما إذا قام بها الأفراد أو الشركات فهي نفقة خاصة.

ب. المعيار الوظيفي: يرتكز هذا المعيار على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، وبالتالي فإن النفقات التي يقوم بها الأشخاص أو الشركات الخاصة أو المختلطة المفوضة من قبل الدولة باستخدام سلطتها الآمرة هي نفقات عامة.

- **تهدف النفقة العامة إلى تحقيق منفعة عامة:**

إن الغرض الأساسي للنفقات العامة هو تحقيق المنفعة العامة، وبالتالي النفقات التي تهدف إلى اشباع حاجات خاصة تعود على فرد أو مجموعة من الأفراد لا تعتبر نفقة عامة خاصة أنها تخل بمبدأ العدالة والمساواة.

3. قواعد النفقات العامة

للنفقات العامة ثلاث قواعد أساسية:

أولاً: قاعدة المنفعة (Benefit base): تهدف النفقة العامة إلى تحقيق المنفعة العامة وإشباع الحاجات العامة دون تمييز بين المناطق والأفراد.

ثانيا: قاعدة الاقتصاد (The base of the economy): إن الإيرادات العامة ذات مصادر محدودة، وبالتالي يجب على الدولة أن تنتهج الاقتصاد في النفقات العامة والابتعاد عن الاسراف والتبذير، وكذلك عليها تفعيل الرقابة على المال العام من أجل حمايته من الضياع والفساد.

ثالثا: قاعدة الترخيص (License base): تعني هذه القاعدة أن صرف المال العام يجب أن يقوم من قبل هيئة مرخصة وبعد موافقة الجهة المختصة بالتشريع.

4. حدود النفقات العامة

إن حدود النفقات العامة يختلف بحسب طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي المتبع من طرف الدولة:

- في الدولة الحارسة: ينحصر الانفاق على أمن الدولة داخليا وخارجيا بالإضافة إلى بعض الأشغال العامة والخدمات الاجتماعية العامة. يمكن اعتبار هذا المستوى هو الحد الأدنى من إنفاق الدولة.
- في النظام الاشتراكي وفي الدولة المتدخلة: للنفقات العامة أهمية كبيرة نظرا لدور الدولة الهام في تسيير المرافق العمومية وتقديم الخدمات العامة إلى جانب النفقات الاقتصادية والانتاجية.

5.أولوية الانفاق العام

في علم المالية العامة، هناك اتجاهان في تنظير أولية الانفاق العام، وهذان الاتجهان متناقضان تماما:

- الاتجاه الأول: أولوية تقدير النفقات: يعتمد هذا التوجه على أفكار الكلاسيكيين والتقليديين الذين يرون أن الدولة تقدر نفقاتها أولا ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات معتمدة في ذلك على سلطتها وأملاكها وكذلك على الضرائب والرسوم.
- الاتجاه الثاني: أولوية تقدير الإيرادات: يعتمد هذا التوجه على تقدير الإيرادات المحتمل تحصيلها أولا ثم تحديد النفقات حسب حجم الإيرادات المتوقع.

II. تقسيمات النفقات العامة

إن تقسيم النفقات العامة مهم جدا من أجل ملاءمتها مع البرامج التنموية للدولة ومن أجل ضبطها ومعرفة جميع مجالات سريانها.

1.أهمية تقسيمات النفقات العامة

تبرز أهمية تقسيم النفقات العامة في العناصر الموالية:

- تسهيل صياغة وإعداد البرامج، سواء كانت هذه البرامج خاصة بالبرامج التنموية بشكل عام أو برامج خاصة بهيئات أو أجهزة عامة، وبهذه الطريقة يسهل على الدولة إعداد الحسابات وترتيبها بالمواكبة مع صياغة وإعداد البرامج.
- تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ الميزانية، فتنفيذ الخطة المالية للدولة يتطلب تقسيم الميزانية حتى يمكن قياس كفاءة تنفيذ البرامج
- خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة والاعتماد
- تمكين البرلمان والرأي العام من إجراء مراقبة فعالة للجانب المالي لنشاط الدولة وذلك بتقييد الحكومة بإنفاق المبالغ التي اعتمدها البرلمان في ذات الأوجه التي قررها.

2.تقسيمات النفقات العامة حسب المعايير الشائعة

هناك عدة معايير تم اعتمادها لتقسيم النفقات العامة، قد يتم استعمال معاير واحد من هذه المعايير، أو قد يتم الدمج بين معيارين أو أكثر. يوضح الشكل الموالي أهم المعايير التي سيتم شرحها في هذا الإطار:

أولا: التقسيمات العلمية

أ. **حسب نطاق سريانها:** تقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى:

- نفقات مركزية: التي تصدر عن هيئات مركزية في الدولة، هذه النفقات تكون ذات طابع وطني.
- نفقات لامركزية: تصدر عن هيئات عمومية فرعية مثل الولايات والدوائر.

ب. **حسب إمكانية تغطيتها بالقروض والاصدار الجديد:** تقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى:

- نفقات عادية: هي نفقات تتكرر بصورة دورية ومنظمة في ميزانية الدولة في كل سنة مالية. والتكرار هنا نقصد به نوعها لا حجمها، فقد يختلف مقدارها من سنة مالية إلى أخرى.
- نفقات غير عادية (استثنائية): هي نفقات مالية لا تتكرر بصورة دورية ولكن تقرر عند الحاجة إليها في الحالات الطارئة مثل الكوارث والأمراض والحروب....

ج. **حسب الأغراض المباشرة لها:** تقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى عدة مجالات من بينها:

- إدارية: وهي نفقات تسيير المرافق العامة والاحتياجات العامة في المجالات التقليدية والضرورية.
- اقتصادية: هي نفقات لتحقيق أغراض اقتصادية مثل النفقات الاستثمارية ونفقات البنى التحتية...
- اجتماعية: هي نفقات بغرض تحقيق التنمية الاجتماعية للأفراد والمجتمع مثل الصحة والتعليم...

د. **حسب طبيعتها المالية:** تقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى:

- نفقات نهائية: هي نفقات عامة تنفقها الدولة دون أن تتوقع أن تعود إليها مرة أخرى بذاتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة مثل: النفقات الاستثمارية والإدارية...
- نفقات مؤقتة: هي نفقات تخرج من خزينة الدولة بصورة مؤقتة مع توقع استردادها مرة أخرى. مثل: قروض المشاريع الصغيرة والمصغرة.
- نفقات افتراضية: هي نفقات التي تحددها الدولة مقدما بصورة افتراضية ترقبا لظروف معينة تستلزم انفقاها في أوقات مثل الزلازل، الفيضانات، الأوبئة.

هـ. **حسب أثرها في الإنتاج الوطني:** تقسم النفقات العامة حسب هذا المعيار إلى:

- حقيقية: وهي النفقات الفعلية التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على سلع وخدمات ضرورية لتسيير المصالح العامة، مثل: الرواتب، شراء الأجهزة، الفوائد التي تدفعها على القروض العامة...
- تحويلية: هي نفقات إعادة التوزيع، تنفقها الدولة دون مقابل من سلع أو خدمات، والغرض منها إعادة توزيع الدخل أو الثروة، مثل: المساعدات الاجتماعية، التأمين ضد البطالة، الإعانات الخيرية، ....

ثانيا: التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

هناك نوعين فقط للتقسيمات الوضعية للنفقات العامة، وهي: التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي:

- التقسيم الإداري: يستند هذا التقسيم إلى تصنيف النفقات حسب الهيئات الإدارية التي تقوم بها تبعا للوزارات والمصالح العمومية، بغض النظر عن أوجه نشاط هذه الهيئات. من سلبيات هذا التقسيم هو توزيع النفقات ذات الوجه الواحد بين الوزارات والمصالح بشكل متعدد، مما يؤدي إلى صعوبة معرفة المبلغ الكلي لكل نوع من النفقات وبالتالي صعوبة الرقابة عليها.
- التقسيم الوظيفي: وهو تقسيم النفقات العامة تبعا للوظائف التي تقوم بها الدولة مثل: نفقات الدفاع الوطني، نفقات الشؤون الدولية، نفقات الصحة العمومية، ...

III. الآثار الاقتصادية للنفقات العامة (The economic effects)

للآثار الاقتصادية للنفقات العامة أهمية بالغة خاصة مع تطور وتوسع وظائف وأدوار الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية. ونميز هنا بين الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة للنفقات العامة:

1. الآثار المباشرة للنفقات العامة

يقصد بالآثار المباشرة للنفقات العامة الآثار التي تحدثها النفقات العامة بشكل فوري وأولوي. ويمكن عرض هذه الآثار بتوضيح تأثيرها على المتغيرات الكلية التالية:

1.1. الآثار على الناتج الوطني (Gross National Product)

يعرف الناتج الوطني بأنه مجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة. تؤثر النفقات العامة تأثيرا مباشرا على الناتج الوطني وذلك عن طريق تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعال. النفقات العامة تشكل جزءً مهما من هذا الطلب، وتتوقف علاقتها وأثرها على حجم الطلب الكلي بمقدار النفقة العامة ونوعها إلى جانب درجة مرونة الجهاز الإنتاجي وقدرته على التوسع في انتاج السلع والخدمات، وكذلك على درجة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحققة في البلد.

تشكل النفقات الحقيقية طلبا على السلع والخدمات، في حين يتوقف أثر النفقات التحويلية على أسلوب تصرف المستفيدين من هذه النفقات. ويتضح تأثير النفقات العامة على الناتج الوطني حسب نوع النفقات كالتالي:

- النفقات الإنتاجية (Production Expenditures): يكون إنفاق الدولة من أجل انتاج السلع والخدمات الضرورية للمجتمع، أو انفقاها لإعانات اقتصادية لبعض المشروعات الخاصة بغرض تحقيق أهداف اقتصادية حيث تساهم في انتاج رؤوس أموال عينية معدة للاستثمار. هذا النوع من الانفاق يصنف ضمن النفقات الإنتاجية والتي تساهم في زيادة الدخل الوطني ورفع الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.
- النفقات الاجتماعية (Social Expenditures): تعتبر هذه النفقات كنفقات تحويلية سواء كانت عينية أو نقدية، وتؤثر على الناتج الوطني بنقل جزء من القوة الشرائية من فئات ذوي الدخول المرتفعة إلى الفئات منخفضة وضعيفة الدخل، وبذلك زيادة دخول أفراد هذه الفئة الأخيرة سيؤدي إلى زيادة الطلب، خاصة على السلع الأساسية التي لم يتحقق الاشباع منها، وبالتالي تحفيز الإنتاج وزيادته.

- النفقات العسكرية (Military Expenditures): من الناحية الاقتصادية، تمثل هذه النفقات عبئا اقتصاديا متزايدا على الموازنة العامة في دول كثيرة. من الناحية النظرية تعتبر هذه النفقات من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة، وحسب الفكر المالي الحديث فهناك أثران لهذا النوع من النفقات على الناتج الوطني، الأول انكماشي ويكون عندما تحول الدولة بعض عناصر الإنتاج المدني المخصص لإشباع الحاجات الخاصة إلى المجهود الحربي وبالتالي يتقلص حجم الإنتاج العادي للأفراد فيتقلص الاستهلاك الخاص؛ أما الأثر الثاني فتوسعي ويكون عندما تستخدم الدولة النفقات العسكرية من أجل تأسيس صناعات معينة أو منشئات حيوية مثل المطارات والموانئ والطرق ... حيث يستفيد منها الاقتصاد إذا كانت فائضة عن الحاجات الحربية.

1.2. الآثار على الاستهلاك الوطني (National consumption)

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك الوطني في عدة جوانب منها:

- شراء الدولة أو أجهزتها لخدمات استهلاكية مثل الدفاع والتعليم أو سلع استهلاكية كملابس أو أدوية، فهي تزيد من الاستهلاك الوطني.
- تقديم الدولة دخولا في شكل أجور ورواتب أو فوائد مدفوعة لمقرضيها أو إعانات البطالة أو دعم عيني فهي تزيد من الاستهلاك الوطني.

1.3. الآثار على إعادة توزيع الدخل الوطني

تؤثر الدولة من خلال الانفاق العام في تكوين الدخل الوطني وكذلك في توزيعه، حيث يتحقق أثر التوزيع على مرحلتين:

- المرحلة الأولى: وهي مرحلة التوزيع الأولي، وتكون من خلال إعطاء دخول لعوامل الإنتاج (العمل، رأس المال، التنظيم، الأرض)، حيث يتحدد دخل كل عامل لمقدرا مساهمته في العملية الإنتاجية. تكون الدخول في شكل: أجور، فوائد، ربح، ريع،...
- المرحلة الثانية: عندما ينتج عن المرحلة الأولى تفاوت كبير في الدخول الموزعة، تقوم الدولة بإعادة توزيع الدخول مرة أخرى لصالح ذوي الدخول المنخفضة، وتستخدم الدولة هنا التوسع في النفقات خاصة التحويلية منها.

تجدر الإشارة إلى أن أثر النفقات العامة في إعادة التوزيع للدخل الوطني لا تحدده طبيعة النفقات العامة فقط وإنما يتوقف على مصدر تمويلها كذلك.

2. الآثار غير المباشرة للنفقات العامة

بعكس الآثار المباشرة للنفقات العامة، الآثار غير المباشرة لنفقات العامة محدودة إلى حد ما وذلك أن هذا النوع من الآثار ناتج عن ما يعرف بـ"دورة الدخل". لذلك يمكن حصر هذه الآثار غير المباشرة في: الأثر على الاستهلاك الوطني، والأثر على الناتج الوطني.

1.2. الآثار غير المباشرة على الاستهلاك الوطني

يسمى الأثر غير المباشر على الاستهلاك الوطني بالاستهلاك المولد أو ما يعرف بأثر المضاعف (Multiplier) وهو مصطلح يستخدم لبيان الأثر المتراكم عن الزيادة الحاصلة في الانفاق والنقص فيه بالنسبة للدخل الوطني. الآثار غير المباشرة للنفقات العامة، لا تتوقف فقط على الحجم الكلي للنفقات العامة، بل تتوقف أيضًا على الغرض منها، وعلى نوع المستفيدين منها، فإذا ما أفادت الزيادة في النفقات العامة الطبقات الفقيرة، أو ذات الدخل المحدود، والميل الحدي المرتفع للاستهلاك، كان أثرها أكبر في تلك النفقات العامة التي يستفيد منها الطبقات ذات الدخل المرتفع، والتي ينخفض ميلها الحدي للاستهلاك.

2.2. الآثار غير المباشرة على الإنتاج الوطني

يسمى الأثر غير المباشر على الإنتاج الوطني بالاستثمار المولد أو ما يعرف بأثر المعجل أو أثر المسارع (Accelerated)، وهو مجموع الآثار التي تحدث في الإنتاج الوطني من خلال الزيادة التي تحدثها النفقات العامة في الطلب على الاستثمار، أي ذلك الاستثمار الذي يشتق من الطلب على السلع الاستهلاكية. فالزيادة في الإنفاق العام ، تؤدي إلى زيادة الطلب على السلع النهائية الاستهلاكية، مما يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنفاقهم الاستثماري، لإنتاج تلك السلع التي ازداد الطلب عليها، بمعدل أكبر.

IV. ظاهرة تزايد النفقات العامة

رصد الألماني فاجنر (Wagner) في نهاية القرن التاسع ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة سنة بعد سنة أخرى في جميع الدول على اختلاف أنظمتها الاقتصادية والسياسية. وقد توصل إلى استنتاج لصورة قانون سمي بقانون فاجنر والذي ينص على أن نشاط الدول يكبر ويتوسع مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي، الأمر الذي يتسبب في ميل النفقات العامة إلى الزيادة بمعدلات أكبر في الناتج الوطني أو الدخل الوطني.

وضع فاجنر مع مجموعة من الباحثين مجموعة من الأسباب التي تؤدي إلى هذه الظاهرة، بعض هذه الأسباب هي أسباب ظاهرية، والبعض الآخر حقيقية:

1. الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

يقصد بالأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة، هو تصاعد الانفاق العام عدديا دون أن يقابل ذلك زيادة وتحسن فعلي ملموس في حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة. من أهم الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة ما يلي:

-تدهور قيمة النقود،

- التغير في أساليب وكيفيات وضع الميزانيات،

- زيادة عدد السكان أو زيادة مساحة إقليم الدولة.

2. الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

تعتبر من الأسباب الأكثر تفسيرا لظاهرة تزايد النفقات العامة، من بين الأسباب نجد:

- الأسباب السياسية: الديمقراطية، العدالة الاجتماعية، اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل،...
- الأسباب الاقتصادية: زيادة الدخل الوطني، التوسع في المشروعات الاقتصادية العامة، التنافس الاقتصادي الدولي،...
- الأسباب المالية: سهولة لجوء الدولة إلى القروض خاصة الداخلية، وجود فائض في الإيرادات،...
- الأسباب الإدارية.