النفقـــات العامـــة

تمهيد

تمثل 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.

ومع تطور دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تتطور نظرية النفقات العامة بصفة دائمة ومستمرة من حيث مفهومها، وتعدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، كما تبين بوضوح الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها.

فمع التطور الحديث لم تصبح الدولة مجرد حارسة للأفراد كما كانت (الفكر التقليدي)، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية، فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاما على الدولة إشباع حاجات الأفراد شأنها، كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد، ولقد أدت هذه التطورات إلى خروج الميزانية العامة على منطق التوازن الذي كان سائدا في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق كافة الأغراض المتقدمة على الرغم من احتمال وجود عجز في الميزانية، ولقد أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة إحداث عجز منظم في الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية.

وانطلاقا من المفاهيم الحديثة للنفقات العامة نحاول دراستها من خلال العناصر التالية:

- ماهية النفقات العامة.
- قواعد وحدود وضوابط النفقات العامة.
- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

المبحث الأول: مـــاهية النفقات العامـة

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.

وللالمام أكثر بماهية النفقات العامة نتناول العناصر التالية:

- مفهوم وخصائص النفقات العامة.
- تقسيمات النفقات العامة.

المطلب الأول: مفهوم وخصائص النفقات العامة

الفرع الأول: مفهوم النفقات العامة

رغم تعدد تعريفات النفقة العامة ووجود بعض الاختلافات فيما بينها، إلا أن الأطر العامة لهذه التعريفات تكاد تكون متقاربة، لذلك سنتناول أهم هذه التعريفات وعلى ضوئها سيتم تحديد أهم الشروط التي يتعين توافرها؛ لكي تكتسب النفقة صفة النفقة العامة:

أ. "تعرّف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة".[1]

ب. وأيضا: "بأنها عبارة عن كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام وذلك إشباعا لحاجة عامة".[2]

ج. وتمّ تعريفها أيضا بأنها: "عبارة عن مبلغ من النقود يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجة عامة".[3]

مما سبق يمكن استنتاج التعريف التالي للنفقة العامة:

"النفقة العامة هي مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام".

الفرع الثاني: خصائص النفقات العامة

---

[1] سوزي عدلي ناشد، **المالية العامة**، بيروت: منشورات الحلبي، 2003، ص27.

[2] حامد عبد المجيد دراز، **مبادئ المالية العامة**، عمان: دار صفاء للنشر، 1999، ص381.

[3] طارق الحاج، **المالية العامة**، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 1999، ص122.

من خلال التعريف السابق للنفقة العامة يمكن أن نستنتج أن هناك ثلاثة عناصر رئيسية يجب أن تتوفّر في النفقة حتى يمكن القول عليها أنها نفقة عامة؛ هذه العناصر هي:

-النفقة العامة مبلغ نقدي.

-النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

-النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.

1. **النفقة العامة مبلغ نقدي:** "يرى كثيرون أن الحالات التي يأخذ فيها الإنفاق الحكومي شكلا غير نقدي؛ كان مرتبطا بمرحلة زمنية تم تجاوزها مع التطور في الفكر الاجتماعي والإنساني"[4]، ومع تطور النشاط الاقتصادي ومع تطور الدولة وتعدد مؤسساتها وزيادة حاجة الأفراد، أصبحت النفقة تقدم على شكل نقدي بدلا من الشكل العيني، وذلك لما تمكنه النفقات النقدية من تسهيل العمل للسلطة وذلك من أجل الرقابة، وذلك لما فيه من صعوبات عندما تقدم على شكل عيني.
2. **صدور النفقة من الدولة أو أحد تنظيماتها:** لكي تعد النفقة عامة يشترط أن يكون الآمر بها شخص معنوي عام، فالطبيعة القانونية للآمر بالإنفاق عنصر أساسي في تحديد ما إذا كانت هذه النفقة عامة أو خاصة، والمقصود بالشخص المعنوي العام ذلك الشخص الذي ينظم قواعد القانون العام وعلاقاته بغيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق الى معيارين أحدهما قانوني والثاني وظيفي:

- المعيار القانوني: ويستند هذا المعيار على الطبيعة القانونية لشخص القائم بالإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة أيا كان الغرض منها، أما إذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعد خاصة حتى إذا كان الغرض منها تحقيق نفع عام، مثال ذلك: إذا قام شخص ببناء مستشفى أو مدرسة، وتبع ذلك التبرع بها أو إهداؤها للدولة، فبالرغم من كون الهدف هو تحقيق نفع عام، إلا أن الإنفاق قد صدر من شخص خاص، وبالتالي لا يعد الإنفاق هنا إنفاقا عاما.
- المعيار الوظيفي: ويستند هذا المعيار على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية للشخص القائم بالإنفاق، وليس على الطبيعة القانونية له، وبناء على ذلك فلا تعتبر جميع النفقات العامة التي تصدر عن الأشخاص العامة نفقات عامة، بل يعد كذلك فقط تلك التي تقوم بها الدولة بموجب سلطتها الآمرة وسيادتها على إقليمها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة؛ وتماثل نفقات الأفراد فإنها تعتبر نفقة خاصة، وعلى

[4] عاطف وليم اندراوس، **الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة**. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2010، ص100.

العكس من ذلك تعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة؛ الذين فوضتهم الدولة في استخدام سلطتها الآمرة نفقات عامة، بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة استخدام سلطتها السيادية.

3. **أن يكون الهدف من النفقة تحقيق منفعة عامة:** ويعد هذا العنصر متمما للعنصرين السابقين، فبدونه لن تكون النفقة عامة ولو كانت صادرة من أحد أشخاص القانون، فالهدف من النفقة العامة هو تحقيق النفع العام للمجتمع ويحقق مصالحه، ولقد حاول المفكرون الاقتصاديون التوصل إلى معيار يمكن من خلاله قياس المنفعة العامة، إلا أن محاولاتهم لم تتوصل إلى معيار دقيق لقياس هذه المنفعة، لذلك تركوا ذلك الأمر إلى السلطات السياسية أو السلطات التشريعية في الدول ذات النظم البرلمانية، والتي أصبحت لها الكلمة الأخيرة في هذا الشأن".[5]

إلا أن السلطة السياسية قد تسيء استعمال حقها في تقدير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة مما يستدعي وجود رقابة فعالة تضمن عدم إساءة استعمال هذا الحق عن طريق السلطة التشريعية التي تقوم عادة برقابة استخدام الإنفاق العام في تحقيق المنفعة العامة أولا من خلال اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية وثانيا من خلال مساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ الإنفاق العام في جملته وتفصيلاته، وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء نفس الدور.

ومما تقدم نخلص إلى أن النفقة العامة عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة.

المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة

حاول الاقتصاديون تقسيم النفقات العامة وتمييزها عن بعضها البعض وذلك استنادا إلى معايير متعددة وكثيرة، وستقتصر هذه الدراسة على ذكر أهم التقسيمات؛ دون الخوض كثيرا في التفاصيل الخاصة بمزايا وعيوب كل نوع:

الفرع الأول: تقسيم النفقات من حيث انتظامها ودوريتها

تنقسم النفقات العامة من حيث دوريتها إلى قسمين:

1. **نفقات عادية:** هي تلك النفقات التي تتصف بالدورية والتكرار كل عام، بمعنى أنه يمكن أن تتغير قيمتها سواء بالنقصان أو بالزيادة وذلك من سنة إلى أخرى.

---

[5] محمد علي لطفي، **اقتصاديات المالية العامة**، القاهرة: مكتبة عين شمس، 1982م/1402، ص12.

2. **نفقات غير عادية:** هي تلك النفقات التي لم يكن حدوثها منتظرا، بمعنى أنها نفقات استثنائية ولا تتكرر سنويا، كالمصروفات على الحروب وعلى إعانات المنكوبين في حوادث الزلازل..، ومع ذلك فإنه ومع استمرار هذه الظروف غير المنتظرة والاستثنائية التي تستدعي القيام بنفقات غير عادية مدة طويلة، فإن هذه النفقات تدخل في نطاق النفقات العادية.

الفرع الثاني: تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها

استنادا إلى هذا المعيار يمكن تصنيف النفقة العامة إلى:

1. **النفقات الحكومية الإدارية:** تتضمن كافة النفقات الحكومية الضرورية لإدارة وتشغيل كل المرافق الحكومية؛ من دفاع وأمن وعدالة والتمثيل الدبلوماسي، وكل المرافق الاقتصادية والإدارية.. الخ، وكل نفقة تساهم في سير المرافق العامة للدولة وقيامها بوظائفها الإدارية.
2. **النفقات الحكومية الاقتصادية:** وتشمل النفقات التي تقوم الحكومة بإنفاقها من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية، كتشجيع وحدات القطاع الخاص من أجل زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاءة، بزيادة الموارد وزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد وذلك بتشجيع وتحفيز الاستثمارات وزيادة كفاءتها.
3. **النفقات الحكومية الاجتماعية:** ويغلب على هذه النفقات الطابع الاجتماعي حيث يكون الغرض من هذه النفقات هو زيادة مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع، حيث تشمل هذه النفقات على نفقات التعليم والصحة والإسكان، والإعانات النقدية الاجتماعية.

الفرع الثالث: تقسيم النفقات حسب طبيعتها

يستند هذا التقسيم على أساس المقابل وبحسب تأثيرها في الدخل القومي، وعلى أساس معيار الزيادة في الإنتاج القومي، وعلى هذا الأساس تقسم النفقات العامة إلى قسمين وهما: النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية.

1. **النفقات الحقيقية:** وهي صرف الأموال العامة على الأجور والرواتب للعاملين بالدولة وكذلك على شراء السلع والخدمات اللازمة لسير عمل إدارات وأجهزة الدولة.
2. **النفقات التحويلية:** وهي صرف الأموال العامة على الإعانات الاجتماعية والدعم الحكومي والضمان الاجتماعي والبطالة...إلخ، بحيث أن هذا النوع لا يزيد من الناتج القومي، لأنه يكون بهدف إعادة توزيع الدخل والثروة بين المواطنين ودعم الطبقة الفقيرة من أبناء المجتمع، واستنادا إلى الهدف من إنفاق النفقات التحويلية؛ تم تقسيم النفقات التحويلية إلى ثلاثة أشكال هي: نفقات تحويلية اقتصادية، النفقات التحويلية الاجتماعية، النفقات التحويلية المالية.

الفرع الرابع: تقسيم النفقات حسب معيار نطاق سريان النفقة العامة

نجد في هذا التقسيم نوعين من النفقات العامة وهي:

1. **نفقات محلية (إقليمية)**: وهي تلك النفقات التي تختص بها الجماعات المحلية كالبلدية والولاية، وتختص لخدمة سكان إقليم أو منطقة معينة وذلك داخل حدود الدولة، ويكون ذلك حسب التقسيم الإداري للدولة (ولاية، دائرة، بلدية.. الخ).
2. **نفقات قومية (مركزية)**: وهي تلك النفقات التي ترد في ميزانية الدولة وتقوم الحكومة بهذه النفقة، فهي تلك النفقة الموجهة للمصلحة القومية ومصالح الأمة برمتها، ويكون هدفها تحقيق المصلحة العليا للدولة كالدفاع والأمن والقضاء.

بالإضافة إلى التقسيمات السابقة التي تستند إلى معايير علمية، توجد تقسيمات أخرى؛ تختلف عن التقسيمات العلمية، هي التقسيمات العملية، ونجد فيها ثلاثة تقسيمات رئيسية وهي:

1. **التقسيم الإداري**: ويتم هذا التقسيم على أساس الإدارات الحكومية التي تقوم بعملية الإنفاق مثل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وذلك على حسب العمل الوظيفي لكل دائرة، وبعده يتم التقسيم داخل وحدة إدارية الأقل في التنظيم الإداري والأصغر فالأصغر.
2. **التقسيم الوظيفي**: في هذا التقسيم تقسم النفقات العامة إلى عدة مجموعات إنفاقيه مختلفة، وكل مجموعة تكون مرتبطة بأداء وظيفة محددة من الوظائف التي تقوم بها الدولة، فتقسم عادة الوظائف الحكومية إلى وظيفة الدفاع، وظيفة الأمن الداخلي، وظيفة الزراعة ووظيفة الصحة، وما تجدر الإشارة إليه أنه يتم توزيع النفقات على هذه الوظائف وذلك بغض النظر عن الجهات الإدارية التي ستقوم بتأدية هذه النفقات، فالوظيفة الواحدة قد يتم تأديتها من طرف أكثر من جهة إدارية تابعة من الوزارات الحكومية، فمثلا وظيفة الصحة يمكن أن يتم تأديتها من خلال وزارة الصحة، ومن خلال وزارة التربية الوطنية (الصحة المدرسية)...إلخ، ومنه فإن تحديد النفقات العامة على البرامج الصحية يستلزم تحويل النفقات المتوقعة لكل وزارة على البرامج الصحية، ومجموع المنفق على البرامج الصحية وذلك بمختلف الجهات الإدارية (الوزارات) يمثل الإنفاق العام على وظيفة الصحة.
3. **التقسيم الاقتصادي**: ويركز هذا التقسيم على المهام والأعمال المختلفة التي تمارسها جميع إدارات الدولة، وذلك شرط أن توزعها حسب القطاعات الاقتصادية (زراعة، خدمات...إلخ)، ويهدف التقسيم الاقتصادي إلى التمييز بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في الوحدة الإدارية، فكل وحدة إدارية تحتوي على نفقات جارية وعلى نفقات رأسمالية (الأثاث...الخ).