جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

محاضرات في المالية العامة

السنة الثالثة قانون عام

المجموعة الثانية

إعداد: د. لحول دراجي

الموسم الجامعي: 2026/2025

المحور الثاني

النفقات العامة

المحور الثاني: النفقات العامة

تعتبر النفقات العامة من أهم مظاهر العمل الحكومي في مختلف المجالات فتدخل الدولة هو مفهوم حديث عكس ازدياد اهتمامها بتلبية الحاجات العامة وبالتالي أصبحنا أمام تطور لنظرية النفقات العامة ومع اتساع وتنوع الحاجات العامة أصبحت هذه النظرية ذات أهمية بالغة استلزمت على الأكاديميين البحث في كل جوانبها.

1- تعريف النفقات العامة وخصائصها:

يتفق علماء المالية على أن النفقات العامة هي عبارة عن "مبالغ نقدية يأمر بإنفاقها شخص من أشخاص القانون العام قصد تحقيق النفع العام".

ومن خلال هذا التعريف نستخلص الخصائص التالية:

أ- **النفقات العامة عبارة عن مبالغ نقدية:** انتقلت الدولة في العصر الحديث من المقابل العيني إلى المقابل النقدي وذلك بعد أن باتت المعاملات العينية لا تلائم متطلبات العصر للعديد من الاعتبارات.

وعلى أساس ذلك فإن الدولة أصبحت وهي تقوم بواجباتها تستخدم مبالغ نقدية ثمنا للحصول على ما تحتاجه من منتجات وسلع وخدمات وذلك من اجل تسيير المرافق العامة وثمنا لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتكفل بها ولمنح المساعدات والإعانات المختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها.

وفي الواقع استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي في هذا العصر في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم أصبحت النقود هي وسيلة لدولة في الإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

ومن خلال ذلك فإنه لا تعتبر الوسائل غير النقدية، كالمزايا الشرفية ومنح الألقاب والأوسمة من باب النفقات العامة، وللإنفاق النقدي مزايا كثيرة باعتباره يتيح إمكانية الرقابة بكل صورها.

ب- **النفقات العامة تصدر عن شخص معنوي عام:** يجب أن تكون النفقات العامة قد أمر بإنفاقها شخص من أشخاص القانون العام كالدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الادارية، وعلى أساس ذلك فإن المبالغ التي

ينفقها الأشخاص المعنوية الخاصة لا تعتبر نفقة عامة حتى وإن كان الهدف منها تحقيق مصلحة عامة.

ت- **النفقات العامة تهدف لتحقيق النفع العام:** ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة بالأساس إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، فالنفقات التي لا تشبع حاجة عامة ولا تعود بالنفع العام على الأفراد لا يمكن اعتبارها نفقات عامة.

ولعل ما يبرر ذلك في كون أن الحاجات العامة هي كل ما يستلزم على الدولة توفيره لكافة أفراد المجتمع نيابة عنهم وممثلة للإرادة العامة، دون أن ننسى المبدأ القاضي بضرورة المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة كالضرائب والرسوم والالتزام بالنظام القانوني السائد وبالتالي فهم متساوون كذلك في الانتفاع من النفقات العامة التي تلبي حاجاتهم.

2- تقسيم النفقات العامة:

سنعالج فيما يلي التقسيمات النظرية للنفقات العامة ثم التقسيم الذي انتهجه المشرع الجزائري في التشريعات المالية.

1) التقسيم النظري للنفقات العامة

تصنف النفقات العامة نظرياً إلى العديد من الأنواع وبحسب المعيار المتبع في التقسيم وأهمها ما يلي:

أ- **تقسيم النفقات العامة وفق معيار التأثير في الدخل القومي:** حيث تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

- **النفقات الحقيقية:** ويقصد بها تلك النفقات الفعلية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لسير المرافق العمومية أي أن لها مقابل حقيقي وفعلي في حصول الدولة على سلع أو خدمات، وتنقسم النفقات الحقيقية بدورها إلى نفقات استثمارية وأخرى جارية.

فالنفقات العامة الاستثمارية هي تلك النفقات التي تساهم في إنشاء المشاريع والاستثمارات الجديدة كالبنى التحتية والمرافق الجديدة ويطلق عليها أيضاً نفقات التجهيز.

أما النفقات العامة الجارية أو ما يسمى بنفقات التسيير فهي تلك النفقات التي تضن سير المرافق العامة كمرتبات الموظفين أو مستلزمات المرافق العمومية مثلاً، حيث تمتاز بالتكرار على الدوام لهذا سميت بالجارية.

- **النفقات التحويلية:** يقصد بها تحويل مبالغ نقدية من فئة إلى أخرى في المجتمع وهذه النفقات ليس لها مقابل مباشر ولا تؤدي إلى زيادة في الإنتاج الوطني بل تؤدي إلى إعادة توزيعه على الأفراد مما يؤدي إلى تحويل القدرة الشرائية بين مختلف شرائح المجتمع، وتنقسم النفقات العامة التحويلية إلى العديد من الأصناف نذكر منها ما يلي:

النفقات التحويلية الاقتصادية: وهي تلك النفقات التي تصدرها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، مثل الإعانات المالية التي تمنحها لبعض المشاريع الإنتاجية، أو لبعض فروع الإنتاج بهدف تخفيض نفقات الإنتاج، وتصريف المنتجات بأثمان منخفضة حيث تكون في غالبيتها سلع أو خدمات ضرورية.

النفقات التحويلية الاجتماعية: وهي تلك النفقات التي تصدرها الدولة بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي عن طريق رفع المستوى المعيشي لبعض الفئات الهشة في المجتمع ومثالها تلك الإعانات التي تمنحها لمساعدة الدولة لذوي الدخل المحدود على تحمل أعباء المعيشة، كإعانات التعليم والصحة والسكن...الخ.

ب- **تقسيم النفقات العامة وفق معيار التكرار:** حيث تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى نفقات عادية وأخرى غير عادية.

- **النفقات العادية:** وتلك النفقات التي تتكرر دورياً كل سنة مما يسهل تقديرها لأنها تتميز بنوع من الثبات كأجور الموظفين أو مصاريف الصيانة مثلاً.
- **النفقات غير العادية:** على العكس مما سبق فإن النفقات غير العادية لا تتكر ر في الميزانية كل سنة وتمتاز بعدم الثبات كونها غير متوقعة أصلاً مما يؤثر في توقع إيرادات إضافية لتغطيتها.

ت- **تقسيم النفقات العامة وفق مع معيار الهدف:** حيث تقسم النفقات العامة وفق هذا المعيار إلى نفقات إدارية و أخرى استثمارية.

- **النفقات الإدارية:** وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة ومختلف أجهزة الدولة لتقوم بدورها على أكمل وجه دون أن تدر أية أرباح من هذه النفقات كأجور الموظفين ونفقات الصيانة مثلاً.
- **النفقات الاستثمارية:** وهي تلك النفقات التي تساهم في زيادة رؤوس الأموال الإنتاجية وفي نمو الاقتصاد الوطني كإنشاء الجسور والسدود وتجهيز المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية.

2) تقسيم النفقات العامة في التشريع المالي الجزائري

اعتمد المشرع الجزائري منذ الاستقلال على القانون 84-17 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية في كل ما يتعلق بالميزانية العامة للدولة بما في ذلك تصنيف النفقات إلى أن صدر القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية مؤخراً ليلغي سابقه ويأتي بأحكام قانونية جديدة.

أ- **تنصيف النفقات في ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية:** لقد نصت المادة 23 من القانون 84 على ما يلي: **" تشتمل الأعباء الدائمة للدولة على ما يلي:**

- **نفقات التسيير**
- **نفقات الاستثمار**
- **القروض والتسبيقات"**

ومن خلال ذلك جاءت تصنيفات الأعباء عموماً بسيطة جداً ولا تحتاج إلى أية تأويلات نظراً لبساطة الآلية المنتهجة في التسيير والتي تتمحور حول الوسائل، أما بخصوص ما تحتويه هذه النفقات فلقد جاءت المادة 24 التي تليها (من القانون 84-17) لتبين محتويات نفقات التسيير في أربعة أبواب وهي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الايرادات
- تخصيصات السلطات العمومية
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح
- التدخلات العمومية

كما جاءت المادة 35 منه لتبين محتويات نفقات الاستثمار وهي:

- الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة
- اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة
- النفقات الأخرى بالرأسمال.

ب- تنصيف النفقات في ظل القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية: اعتمد المشرع الجزائري نظرة جديدة في التسيير المالي العمومي تتمحور حول النتائج لغرض تحقيق الفعالية ونجاعة استغلال الموارد العمومية بأفضل الطرق والفعالية مع مراعاة الاقتصاد في النفقة العمومية، حيث صنف أعباء الدولة في المادة 28 منه إلى العديد من التصنيفات وفق معايير مختلفة وهي كالتالي:

1- **معيار النشاط**: وفق هذا المعيار يتم التصنيف من البرنامج وتقسيماته
2- **الطبيعة الاقتصادية للنفقات:** ومن خلال هذا المعيار يكون التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها
3- **الوظائف الكبرى للدولة:** حيث تصنف النفقات العمومية فيه وفق القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة
4- **الهيئات الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها:** أما هذا المعيار الأخير فيأخذ بالحسبان التصنيف وفق توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

لقد ترك المشرع للتنظيم تحديد العناصر المكونة للتصنيفات المذكورة في الفقرة الأخيرة من هذه المادة وهو ما جاء به بالفعل المرسوم التنفيذي 20-354 المؤرخ في 2020/11/30 المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء الميزانية حيث تناول كل ما يلي:

-بموجب المادة 05 من المرسوم التنفيذي 20-354 ينقسم التصنيف حسب النشاط لأعباء ميزانية الدولة إلى:

- حافظة البرامج: حيث تتضمن حافظة البرامج مجموعة من البرامج التي تساهم في تنفيذ سياسات عمومية محددة.
- البرامج: يشكل البرنامج إطار التسيير العملي لسياسات الدولة المنتهجة.
- البرنامج الفرعي: يمثل البرنامج الفرعي تقسيماً وظيفياً للبرنامج.

- النشاط: يمثل النشاط تقسيماً عملياً للبرنامج يسمح بتحديد مستوى تنفيذ السياسات المنتهجة والاعتمادات المطلوبة والمخصصة والمنفذة
- النشاط الفرعي: عند الاقتضاء يمكن أن يتضمن النشاط أنشطة فرعية توضح أكثر مستوى التنفيذ.

وقد تطرق المشرع إلى تقسيمات النفقات العمومية حسب الطبيعة الاقتصادية في المادة 29 من نفس القانون نظراً لأنه تصنيف عملي يتواجد في أحكام قوانين المالية، وقد نصت المادة 8 من المرسوم التنفيذي 20-354 على تصنيفها حيث تضمنت ما يلي:

1) نفقات المستخدمين:
   - الرواتب،
   - العلاوات والتعويضات،
   - الزيادات،
   - مساهمات صاحب العمل،
   - خدمات اجتماعية على عاتق صاحب العمل،
   - حوادث العمل ومعاش الخدمة،
   - تخصيصات الرواتب للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى.
2) نفقات تسيير المصالح:
   - التنقلات والنقل والاتصالات،
   - الإعلام والتوثيق،
   - الخدمات المهنية،
   - الإيجار،
   - الصيانة والإصلاح،
   - خدمات أخرى،
   - التموينات واللوازم،
   - أعباء أخرى للتسيير،

- خدمات التمهين والتكوين،
- تخصيصات تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى.

3) نفقات الاستثمار:
   - تثبيتات عينية،
   - تثبيتات معنوية،
   - تخصيصات الاستثمار للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى.

4) نفقات التحويل:
   - التحويلات لفائدة الأشخاص،
   - التحويلات لفائدة المؤسسات،
   - التحويلات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية المماثلة الأخرى،
   - التحويلات للجماعات المحلية،
   - التحويلات لفائدة الجمعيات،
   - التحويلات لفائدة المنظمات الدولية ولدول أجنبية،
   - تحويلات اخرى.

5) أعباء الدين العمومي:
   - فوائد على الدين العمومي،
   - مصاريف أخرى على الدين العمومي،

6) نفقات العمليات المالية:
   - المساهمات المالية،
   - القروض والتسبيقات،
   - ودائع وكفالات.

7) النفقات غير المتوقعة:

وتطرقت المادة 11 من المرسوم 20-354 لمستويات تصنيف أعباء ميزانية الدولة حسب الوظائف الكبرى وجاءت كما يلي:

- القطاع: يسمح هذا المستوى بتحديد الاحتياجات العامة والمنفعة العامة الأساسية التي يجب تلبيتها، وتتمثل القطاعات الرئيسية بحسب المادة 12 من نفس المرسوم فيما يأتي:
  - المصالح العامة للإدارات العمومية،
  - الدفاع،
  - النظام والأمن العمومي،
  - الشؤون الاقتصادية،
  - حماية البيئة،
  - السكن والتجهيز الجماعي،
  - الصحة،
  - الترفيه والثقافة والعبادة،
  - التعليم،
  - الحماية الاجتماعية.
- الوظيفة الأساسية: وهو المستوى الذي يتضمن أنشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف النهائي وتهدف لتلبية الاحتياجات والمنفعة الأساسية المحددة في القطاع المعني.
- الوظيفة الثانوية: وهو المستوى الذي يتضمن انشطة ووظائف الدولة التي تساهم في تحقيق نفس الهدف الوسيط.

كما حددت المادة 15 من الرسوم 20-354 مستويات تصنيف أعباء ميزانية الدولة حسب الهيئات الإدارية كما يلي:

- المستوى الأول: ويحدد نوع الهيئة الإدارية.
- المستوى الثاني: ويحدد لكل نوع هيئة إدارية صنف الوحدة الإدارية التي تتلقى الاعتمادات.

- المستوى الثالث: يحدد هذا المستوى المصلحة أو المستفيد أو المتلقي للاعتمادات.
- المستوى الرابع: ويحدد الموقع أو الأثر الجغرافي للنفقة.

3- حجم النفقات العامة:

اهتمت العديد من الدراسات الأكاديمية بالبحث في دراسة عمليات الانفاق العمومي وكيفيات التحكم فيها على الوجه الأمثل، ومن خلال ذلك تم تحديد ضوابط منطقية لهذه العمليات تعمل على ترشيدها والحد من ظاهرة تزايدها حتى وإن كانت حتمية مع مرور الزمن.

1) ضوابط وحدود الانفاق العام: تقتضي عملية إنفاق المال العام مجموعة من الضوابط التي يجب الالتزام بها حتى تحقق النفع العام للمجتمع والتي سنعددها فيما يلي:

- **ضابط المنفعة العامة:** ومفاده أن تحقق النفقة العامة أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة لأن هذه المنفعة هي المبرر الأمثل لصرف تلك النفقة، حيث أنه كلما اتسعت رقعة الانتفاع من هذه النفقة إلى عامة أفراد المجتمع كلما باتت أقرب لمبدأ المساواة أمام المنافع العامة وكلما انحصرت لفئة معينة فقط كلما ابتعدت عن هذا المبدأ.

  ويظهر كذلك ضابط المنفعة العامة في ترتيب أولويات المنافع وأهميتها على مستوى الخدمات المقدمة في المرافق العامة فمثلاً لا يمكن الإنفاق على خدمات النقل أكثر مما ينفق على الخدمات الصحية.
- **ضابط الاقتصاد في الانفاق:** وهو ما يطلق عليه كذلك بترشيد النفقات أي صرفها وفق الاحتياجات المتطلبة فقط دون تبذير وإفراط في صرفها، وعلى أساس ذلك فإن أهم عملية تساعد في ضبط الاقتصاد في الانفاق تكون من خلال تحديد الاحتياجات أو الطلبات العمومية والتي تحدد بدقة الكميات والنوعيات من اللوازم التي يحتاجها المرفق العمومي ثم تأتي بعد ذلك عملية أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها وهي صرف هذه النفقات بأسلوب عقلاني يراعي المحافظة على المال العام دون المساس بهدف تقديم الخدمة العمومية بأجود صورة وأكبر منفعة.

- **ضابط الترخيص والرقابة على الانفاق:** لا يمكن أن تؤدي النفقة هدفها في تحقيق النفع العام على أفراد المجتمع إلا من خلال ضابط الترخيص الذي يتمثل في كونه رقابة مسبقة على تطبيق كافة الاجراءات القانونية لصرف النفقة وفي كونك كذلك سند قانوني يبرر صرفها، كما أن ضابط الرقابة على الانفاق يعتبر ضمانة قانونية لشرعية النفقة وتطابقها مع مختلف الضوابط السابقة.

2) **ظاهرة تزايد النفقات العامة:** يعتبر العالم الألماني **"فاجنر A.Wagner"** أول من قام بدراسة وتحليل ظاهرة تزايد النفقات العامة وذلك بمناسبة دراسته لأسباب تزايد النفقات العامة في بعض الدول الأوروبية وصاغ نتائج هذه الدراسة في قانون اقتصادي يحمل اسمه (قانون فاجنر) حيث تضمن هذا القانون فكرة مفادها أنه كلما حقق مجتمع معين معدلا من النمو الاقتصادي فإن ذلك يتبعه حتما اتساع النشاط المالي للدولة وبالتالي زيادة الانفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني.

أ- **الزيادة الحقيقية للنفقات العامة:** تعتبر زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية إذا قابلتها زيادة فعلية في المنفعة العامة المترتبة عن هذه النفقات وبالتالي اتساع رقعة المستفيدين من هذه المنفعة، وترجع هذه الزيادة الحقيقية في النفقات العامة للعديد من الأسباب أهمها ما يلي:

- **الأسباب الاقتصادية:** بعد الأزمة العالمية سنة 1929 تبين أنه من الضروري على الدول التدخل في المجال الاقتصادي والدخول في المنافسات الدولية، حيث خلف هذا دور الجديد للدول تزايد كبير في حجم نفقاتها، ومن بين هذه الأسباب الاقتصادية كذلك نذكر ما يلي:
  - زيادة الدخل الوطني
  - توسع نشاط الدولة في إقامة المشاريع العامة
  - التنافس الاقتصادي الدولي
- **الأسباب الاجتماعية:** من خلال فكرة التضامن الاجتماعي تقوم الدولة بتوجيه الانفاق العام توجيها اجتماعيا يظهر من خلال توزيع بنود الميزانية العامة توزيعاً يضمن انصاف محدودي الدخل، كما تضمن الدولة لهاته الفئات الهشة العديد

من المنح الاجتماعية والخدمات العمومية كالصحة والتعليم بصورة شبه مجانية.

- **الأسباب السياسية**: تساهم مبادئ الديمقراطية على إرساء أساسيات التضامن الاجتماعي وخلق تكافؤ بين أفراد المجتمع وهذا يؤدي حتماً إلى زيادة الانفاق لتحقيق هاته المبادئ، كما النظم الانتخابية المختلفة تقر في كل مناسبة انتخابية مصاريف ضخمة للتحضير لها من تكاليف الموارد البشرية الساهرة على نجاحها ومن ماديات ووسائل للتكفل بها.

كما لا يفوتنا التذكير بتبعات السياسة الخارجية من حيث الانفاق الحكومي سواء على المستوى الداخلي كالإفراط في التسلح مثلاً أو على المستوى الخارجي كالحروب والاعانات الدولية المبالغ فيها.

- **الأسباب الإدارية**: لقد أدى تدخل الدولة في مختلف المجالات إلى توسع الجهاز الإداري وبسط نفوذه على هذه المجالات مركزياً ومحلياً وهو ما يعمل على زيادة الانفاق الحكومي بصورة مطلقة لأن الادارة العامة هي نواة السلطة التنفيذية وبالتالي فهي من آليات تنفيذ البرامج الحكومية، أي أن الانفاق على سير الادارة العامة غايته مبررة بمدى نجاح تنفيذ السياسات العامة في الدولة، ورغم ذلك فإن سوء التنظيم الإداري ينعكس بدوره على زيادات فعلية في النفقات العمومية.
- **الأسباب المالية:** تتنوع الأسباب المالية التي تزيد من النفقات العامة إلى العديد من المبررات نذكر منها:
  - خلق مشاريع للقضاء على بعض الأزمات الاقتصادية
  - زيادة النفقات العامة على أساس فائض في الايرادات العامة
  - اللجوء المفرط للاقتراض الحكومي وما ينجر عنه من تبعات مالية

ب- **الزيادة الظاهرية للنفقات العامة:** وهو ازدياد الانفاق العام عددياً (أي فعلياً) دون أن يقابله زيادة وتحسن فعلي في المنفعة العامة ويرجع ذلك للأسباب التالية:

- **تدهور قيمة العملة:** يترتب عن انخفاض قيمة العملة الوطنية هبوط قيمتها الشرائية مما يؤدي إلى ارتفاع المشتريات وبالتالي تقوم الحكومات بزيادة أجور

الموظفين والعمال لرفع قدرتهم الشرائية لتزيد بذلك نفقاتها ظاهرياً فقط لأن هذه الزيادات التي قامت بها لا تقابلها أي زيادة في الخدمات العامة أو السلع.

- **اختلال نظم المحاسبة في إعداد الميزانيات:** تؤثر تعديلات وتحديثات الأنظمة المحاسبية على زيادة الانفاق العام لأنها تشكل حتماً اختلالاً في كيفيات حساب اجمالي النفقات والايرادات مما قد يؤدي تضخم رقمي فيها.
- **اتساع إقليم الدولة أو زيادة عدد سكان:** إن هذا العاملان يؤديان إلى زيادة ظاهرية في الانفاق العام لأنها زيادات موجهة إلى سد حاجات السكان الجدد أو إلى الإقليم الجديد وليس لتحسين مستوى المعيشة وبالتالي لا يوجد ما يقابل هذا الانفاق من خدمات جديدة بل هو موجه لتلبية أساسيات الحياة.