الفصل الثاني

النفقات العامة

تمهيـد:

ترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تضطلع به فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وتبين برنامج الحكومة في شتى الميادين في صـورة أرقام وإعتمادات تخصـص لكل جانب منها، تلبية للحاجيات العامة وسـعيا وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن.

وقد حرص التقليديون على دراسـة النفقات العامة في ظل المنطق الكلاسـيكي وطبقا لمقتضيات المذهب الإقتصادي الحر، لم يكن هناك مبرر حين ذاك لتحصل الإيرادات العامة سـوى التمكن من تغطية حجم النفقة اللأزم للعدد المحدود والضـئيل من المرافق التي كانت الدولة تتدخل بها في حياة الافراد.

وفي ظل هذه النظرية كانت الدولة تقدس مبدأ توازن الميزانية ولا تسـمح بتحصـيل إيرادات أو بتكليف الافراد بأعباء المالية إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسـير المرافق العامة، كما أنصـب إهتمام المشـرعين على بحث الجوانب النفسـية والقانونية للنفقات العامة ضـمن دراسـة التنظيمات الخاصـة بالميزانية العامة ووضـع النفقات في إيطارها دون أن يعير أي أهمية للدور الذي يمكن أن تلعبه في الحياة الإقتصادية والإجتماعية للأفراد أو في تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي.

ولما تطور دور الدولة في العصـر الحديث وإزداد تدخلها في حياة الافراد، زادت أهمية الأنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي ألزمت على الدولة إشـباع حاجات الافراد. كما أصـبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الإقتصـادي والإجتماعي، وقد أدى هذا التطور إلى خروج الميزانية العامة للدولة عن منطق أو مبدأ التوازن الذي مقدسا في الفكر التقليـدي ومكن الـدولـة من زيـادة الإنفـاق العـام لتحقيق كـافـة الأغراض المتقـدمـة (المتنامية) على الرغم من إحتمال وجود عجز في الميزانية.وفيمايلي توضـيح أكثر من خلال العناصر التالية:

_ مفهوم النفقات العامة

_ تقسيمات النفقات العامة

_ تطور النفقات العامة وظاهرة تزايد الأنفاق العام

_ حدود النفقات العامة

_ الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة

01_ تعريف النفقات العامة

و فيما يلي سنتعرض إلى تعريف النفقة العامة والتطرق إلى عناصرها:

I- تعريف النفقة العامة وتحديد عناصـــرها: " Dépense Publique " جرى كتاب المالية العامة على تعريف النفقة العامة على أنها " مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شـخص عام بقصـد تحقيق نفع عام ".

يبين هذا التعريف أن عناصر النفقة العامة ثلاثة:

-1- النفقة العامة مبلغ نقدي.

-2- النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

-3- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام.

وفيما يلي شرح لكل عنصر بالتفصيل:

-1- النفقة العامة مبلغ نقدي:

من المعلوم أن الدولة وغيرها من الأشـــخاص العامة تقوم بالإنفاق من أجل إشـــباع الحاجات العامة.فهي تنفق:

_ من أجل الحصول على سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة.

ثانيا: لشـــراء ما يلزمها من الســـلع الإســـتثمارية (الأموال الإنتاجية) للقيام بالمشـــروعات الإستثمارية التي تتولاها.

_ لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من إقتصادية وإجتماعية وثقافية وغيرها.

كل الصـــور الســـابقة من الأنفاق العام يجب أن تتخذ الشـــكل النقدي حتى يمكن التصـــريح بوجود " نفقة عامة ".

ويترتب على ذلك، أن الوســـائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصـــول على ما تحتاجه من سـلع وخدمات، أو لمنح مسـاعدات لا تعتبر من قبيل النفقات العامة- مثال ذلك المزايا العينية، كالسكن المجاني والمزايا النقدية كالإعفاء من الضرائب.

-2- النفقة العامة يقوم بها شخص عام:

اعتمد الفكر المالي في سبيل التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة أي في سبيل تعريف النفقة العامة على معيارين:

_ المعيار القانوني:

ويستند إلى الطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق وهذا هو المعيار التقليدي: الدولة- الهيئات المحلية العامة: البلديات الولايات.

_ المعيار الوظيفي:

ويستند إلى طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق ويعتمد في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها. وتبعا لهذا المعيار لا نعتبر جميع النفقات التي تصدر عن " الأشخاص العامة " " نفقات عامة " بل تلك التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية.

أما النفقات التي تقوم بها " الاشخاص العامة " في نفس الظروف التي يقوم الافراد بالإنفاق فيها فإنها تعتبر نفقة خاصة.

-3- النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام:

يقوم هذا الشرط على سندين:

الأول: يتلخص في أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولى الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة إشباعها نيابة عن الافراد، ومن ثم فإنه يلزم أن يكون الغرض من النفقة العامة هو تحقيق نفع عام يتمثل في إشباع حاجة عامة.

الثاني: يتمثل في مبدأ المساواة بين المواطنين في تحميل الأعباء العامة، ذلك أن مساواة الافراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفي لتحقيق هذه المساواة إذا أنفقت حصيلة الضرائب في تحقيق منافع خاصة لبعض الأفراد أو الفئات الإجتماعية دون غيرهم، لما في ذلك من تخفيف لعبء الضرائب عنهم بالنسبة إلى غيرهم.

02_ تقسيمات النفقات العامة:

يدرس علم المالية العامة أنواع النفقات العامة ويقسمها علميا إلى عدة تقسيمات يقوم كل منها علة وجهة نظر إقتصادية أو علمية معينة، وهي ما تعرف بالتقسيمات العلمية أو الإقتصادية للنفقات العامة. ومن ناحية أخرى نرى أن الميزانيات العامة لمختلف الدول تأخذ بتقسيم وضعي للنفقات العامة، وهي ذات طابع واقعي يناسب الظروف الخاصة للدولة.

1- التقسيمات الإقتصادية للنفقات العامة أو التقسيمات العلمية: [1]

نقصد بالتقسيمات العلمية للنفقات العامة تلك التقسيمات التي تقوم على معايير علمية وتتضح فيها الطبيعة الإقتصادية للإنفاق العام.

ونتعرض فيما يلي إلى هذه التقسيمات للوقوف على وجهة النظر الإقتصادية التي يقوم عليها كل واحد منها.

أ- تقسيم النفقات العامة تبعا لاغراضها : (أي تبعا لآثارها الإقتصادية) وهي:

- نفقات الدفاع والأمن والعدالة.
- نفقات تنظيمة.
- نفقات مالية (الدين العام).
- نفقات إجتماعية.
- نفقات إستثمارية.

ب- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية: وهذا تقسيم للنفقات العامة تبعا لما يترتب عليها من آثار مباشرة في الإنتاج الوطني. [2]

---

[1] - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 37

[2] - د/ رمضاني صديق محمد ونشأت إدواورد ناشد، مبادئ المالية العامة (مطبعة النورس ، مصر 2009) ص 92

إعتمد فقهاء المالية العامة في التفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة على ثلاثة معايير وهي:

– معيار " المقابل " ونقصـــد به ما تحصـــل عليه الدولة من الأموال المادية أوالخدمات مقابل نفقاتها.

– معيار الزيادة المباشـرة في الإنتاج الوطني، وتبعا لهذا المعيار تكون " النفات الحقيقية " هي " النفقات المنتجة ".

– معيار من الذي يقوم بالإستهلاك الموارد العينية وعوامل الإنتاج.

من الواضـــح أن النفقات الحقيقية هي تلك التي تؤدي مباشـــرة إلى زيادة الإنتاج الوطني، أي أنها تعني أيضـا أن تتم هذه النفقات مقابل شراء خدمات أو سلع وأنها قد تعرف بالنفقات المنتجة.

وأما النفقات التحويلية:

وهي تلك المدفوعات التي تقوم بها الدولة والتي لا تؤدي إلى إسـتهلاك الدولة للموارد العينية، بل تؤدي إلى تحويل قدرة شـرائية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ومعنى ذلك أن الأنفاق الحقيقي، في حـالـة النفقـات التحويليـة، لا تقوم بـه الـدولـة، بـل يقوم بـه القطـاع المسـتفيد من التحويلات ومثال ذلك الإعانات التي تمنح في حالات البطالة والمرض والعجز والشـــيخوخة. فالذي يقوم بالإســـتهلاك في هذه الحالات ليســـت هي الدولة بل الذين تتم التحويلات لحسابهم.

ويجب أن نفرق فيما يخص النفقات التحويلية بين التحويل المباشـــر والتحويل غير المباشـــر. ويكون الحكم على كون التحويل مباشـــرا أو غير مباشـــر بالنظر إلى ما إذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا أو لا، وعلى ذلك يقصد بالتحويل المباشر تحويل جزء من القوى الشـــرائية عن طريق إعطاء المســـتفيد دخلا نقديا، وعلى ذلك يمكن أن نســـمي التحويلات المباشرة " بالتحويلات النقدية ".

ويقصد بالتحويل غير المباشر أن يتلقى المستفيد منه سلعة أو خدمة بالمجان أو أن يدفع فيها ثمنا يقل عن نفقة إنتاجها (نفقة عوامل الإنتاج).

و معنى ذلك أن التحويلات غير المباشـرة لا تؤدي إلى زيادة الدخول الإسـمية، بل تؤدي إلى زيادة الدخول الحقيقية بطريق غير مباشـــر، ومثل ذلك تخفيض مصـــروفات المستهلكين عن طريق الإعانات المخصصة لخفض الإتمان أو عن طريق توزيعات لخدمات مجانية.

- أنواع النفقات التحويلية:

يمكن تقسيم النفقات العامة التحويلية تبعا للغرض منها إلى ثلاثة أنواع هي:

-1- النفقات التحويلية الإجتماعية:

وهي النفقات التي تتم بلامقابل، وبغرض رفع مســـتوى معيشـــة بعض الافراد أو الطبقات، ومثل ذلك الإعانات التي تمنح لموظفي الدولة، ولأصـــحاب العائلات الكبيرة، والإعانات التي تمنح لمقابلة المرض والعجز والشـــيخوخة والبطالة، والإعانات التي تعطي لبعض المشروعات بغرض تخفيض أسعار منتجاتها لصالح المستهلك.

-2- النفقات التحويلية الإقتصادية:

وهي الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات، أو بعض فروع الإنتاج بغرض خفض أسعارها رغبة في رفع الإستهلاك،أو بغرض رفع معدلات أرباحها أو بغرض زيادة إنتاجها.

-3- النفقات التحويلية المالية:

وهي فوائد الدين العام وإستهلاكه.

- مناقشة طبيعة بعض النفقات التحويلية التي تثير الشك وهي :

- المعاشات:

يعتبر بعض الفقهاء الماليين المعاشات التي تعطي للعاملين السابقين(المدنيين منهم والعسكريين) نفقات تحويلية لأنها تتم بلا مقابل، ولا تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، ومع ذلك فيمكن أن تعتبر هذه المعاشات دخولا مؤجلة بمعنى أن المرتب الذي يمنح للعامل خلال مدة

عمله لا يقابل الإجزءا من الخدمة التي قدمها للدولة، وفي هذه الحالة تعتبر المعاشات نفقات حقيقية. ولكننا لا نستطيع أن نسلم بهذا التحليل في كل الحالات فقد يحدث أن يأخذ العامل أو ورثته– في بعض الحالات – أكثر مما قبضه من مرتبات طيلة مدة عمله " مضافا إليها ما قبضه من معاش لمدد مماثلة لمدة عمله ".

– فوائد الدين العام:

تمثل الفوائد التي يدفعها المشروع الخاص لدائنيه مقابل القروض التي يستخدمها في الغنتاج جزءا من الإنتاج (إنتاج المشروع)، وهو ما يعرف بمكافأة رأس المال.

وعلى ذلك فهذه الفوائد تعتبر مقابل تقديمات منتجة. وأما فيما يخص فوائد الدين العام فتذهب النظرية التقليدية في المالية العامة إلى التفرقة بين نوعين من القروض العامة.

– القروض التي تستخدم في تغطية عجز الميزانية:

وتعتبر هذه القروض قروضا للإستهلاك، ولايؤدي استخدامها في أغراض غير إنتاجية إلى تغيير حجم السلع والخدمات المنتجة بطريق مباشر، وعلى ذلك فإن الفوائد التى تدفع لمثل هذه القروض تعتبر مجرد نفقات تحويلية .

– القروض التي تستخدم في تمويل الأعمال الإنتاجية:

(الإستثمارات) وتعتبر فوائد هذه القروض نفقات غير تحويلية أي نفقات حقيقية.

_ تحويل رؤوس الأموال:

يمكن أن نفرق في هذا الشأن بين ثلاثة أنواع:

– تعويضات الحروب.

– استهلاك الدين العام.

– إعانات الإستثمار.

– أهمية النفقات التحويلية:

ثمة اختلاف في الأهمية التي للنفقات العامة التحويلية وللنفقات العانة غير التحويلية بداهة من بلد إلى بلد آخر، كما تختلف بالنسبة للبلد الواحد من وقت إلى وقت آخر.

ومع ذلك فمن الواضح أن النفقات التحويلية تشكل كقاعدة عامة، نسبة كبيرة من مجموع النفقات العامة. ويفسر ارتفاع حجم النفقات التحويلية وارتفاع نسبتها إلى النفقات العامةبعدة أسباب منها ازدياد حجم القروض العامة وانتشار الأخذ بالتأمينات الإجتماعية، والتوسع في منح الإعانات الإجتماعية وفي نفقات خفض تكاليف المعيشة.

كما يمكن أن نسجل بصفة عامة أن النفقات التحويلية ترتفع في حالة البطالة والأزمات نظرا لإرتفاع الإعانات التي تمنح للأفراد وللمشروعات، وأنها تنخفض في حالة التشغيل الكامل.

وتجد التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية أهميتها فيما يتعلق بالقدرة على ضغط النفقات العامة إذ ترتفع قدرة الدولة في ضغط النفقات التحويلية عنها في ضغط النفقات غير التحويلية. ومع ذلك بظل من الضروري أن نلاحظ أن هذه التفرقة تفقد أهميتها في " التحليل الكينزي " الذي يهدف إلى رفع الطلب الفعلي إلى المستوى اللأزم لتحقيق التشغيل الكامل، ذلك أن هذا الهدف يتطلب رفع النفقات العامة بجميع أنواعها، كما تفقد أهميتها أيضا مع الأخذ بالنزعات الإشتراكية، وهي تلك التي تخلع أهمية كبيرة على النفقات الإجتماعية.

ج–النفقات العادية والنفقات غير العادية: وهو تقسيم للنفقات العامة من حيث إمكان تغطيتها بالقرض وبالإصدار الجديد.

يرتبط هذا التقسيم بنظرة الفكر التقليدي للمالية العامة بحيث يجب أن تغطي النفقات العامة بإيرادات عامة–الضرائب على الإستهلاك– إلا أن تدخل الدولة المتزايد في حياة الأفراد الإقتصادية والإجتماعية أدى إلى زيادة النفقات العامة وتعددها نوعيا فلم تعد الضرائب كافية لتغطية العديد من أوجه الأنفاق العام الذي تقوم به الدولة خاصة حينما بدأت هذه الاخيرة تتدخل في ميدان الأستثمارات بشكل متزايد وفي معالجة الثورات الإقتصادية والأزمات كالحروب والكوارث الطبيعية فأصبح طبيعيا إزاء هذا التطور أن تلجأ الدولة إلى مصادر أخرى للإيرادات

العامة غير المصادر العادية والتقليدية من ضرائب ورسوم ذلك لمواجهة نفقات غير عادية وإستثنائية.

وفي هذا المجال يشير الفقه المالي بوجه عام إلى قيام ثلاثة معايير للتفرقة بين نوعين من النفقات.

1- معيار الدورية والأنتظام:

وفقا لهذا المعيار، تعتبر نفقات عادية تلك التي تنفق سنويا وبصفة منتظمة. فمرتبات الموظفين وتكاليف صيانة المباني والأجهزة العامة ونفقات التعليم والنقل والمواصلات، تعتبر من النفقات اللأزمة لقيام الدولة لنشاطها العادي والمتكرر وبهذا الوصف فإنها نفقات عادية أما النفقات غير العادية فنعني بها تلك النفقات التي لا يكون لها طابع الدورية والإنتظام وبالتالي فإنه لا يمكن توقعها وذلك لكونها تأتي عرضا وبصفة إستثنائية أو غير عادية لواجهة ظروف إقتصادية أو إجتماعية في وقت محدد، على هذا الاساس فإنها لا تتقرر في ميزانية الدولة بصفة مستمرة وإنما تتم بموجب الظرف الإستثنائي الذي بقضي إجراؤها، ومثالها نفقات المجموعات الجديدة ونفقات الحروب والكوارث.

2- معيار المدة التي تنجز فيها النفقة آثارها:

يمكننا أيضا أن نعتمد في التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية على المدة التي تنتج فيها النفقات آثارها ويقصد – وفقا لهذا المعيار – بالنفقات العادية تلك التي تستوعب نهائيا وبأكملها خلال الفترة المالية– سنة عادة–فيما تقدمه الدولة من سلع وخدمات ومن ثم يجب أن تتكرر سنويا وبنفس المقدار ومن أمثلتها الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة.

أما النفقات غير العادية فيقصد بها تلك النفقات التي لا تتكرر بصفة دورية والتي لا تظهر في ميزانية الدولة إلا من وقت لآخر بحيث تتجاوز أثارها الفترة المالية العادية وفي هذا المجال نميز بين نوعين من النفقات غير العادية.

- النوع الأول: نفقات تتخذ أساسا لأستخدام يستمر مدة طويلة أي تلك التي تؤدي إلى إنشاء رأس مال ثابت بحيث يترتب عليها في المدة المالية التالية إنخفاض في الأنفاق وزيادة في مقدار الدولة الإنتاجية ومن أمثلتها المنشآت الجديدة التي تقيمها الدولة.
- النوع الثاني: نفقات عارضة تتم في فترات مالية متباعدة لمقابلة صعوبات غيرعادية تعترض مؤقتا تحقيق أغراض الدولة بحيث لا يترتب على الإنفاق في مثل هذه الظروف إنشاء رؤوس أموال ثابتة للدولة بل على العكس من ذلك فقد تؤدي في كثير من الأحيان إلى خسائر ضخمة للإقتصاد الوطني ومن أمثلتها نفقات الحروب ونفقات مواجهة الإضطرابات الداخلية.

3- معيار إنتاجية النفقة العامة- فكرة إنتاج الدخل والإنتاجية :

يعتمد هذا المعيار على مذهب النظرية التقليدية في تطبيق قواعد الإقتصاد الخاص على المالية العامة وعلى أساسه يمكن اللجوء إلى القرض لتغطية أنواع النفقات التي تدر دخلا كافيا لدفع قيمته وسداد فائدته ومن ثم فإن الدخل الذي تنتجه النفقة العامة يبرر الإقتراض لأقامة المشروعات التي تنتج دخلا يسمح برد القرض والوفاء بفائدته.

تعتبر النفقات غير العادية تلك النفقات التي تدر دخلا والواضح أن هذا المعيار يتصف بالضيق خاصة حينما تطور دور الدولة وطغت فكرة الخدمة العامة على نشاطها بحيث أصبحت العديد من المرافق العامة تقدم خدمات عامة للأفراد دون تصوير الربح أو تحقيق صالح الخزانة العامة.

ونظرا لضيق المعيار على هذا النحو إعتمد الفقه المالي على معيار الإنتاجية بدلا من معيار إنتاج الدخل في تحديد النفقات غير العادية التي تبرر الإلتجاء إلى عملية الإقتراض.

- وطبقا لمعيار الإنتاجية يمكن أن نميز بين النفقات العامة المنتجة وهي النفقات غير العادية والنفقات العامة غير المنتجة وهي النفقات العادية ولا شك هنا في إتساع نطاق النفقة المنتجة من نطاق النفقات التي تدر دخلا

ذلك أن بعض النفقات الإستثمارية التي تساهم في زيادة الناتج الوطني قد لا تعطي دخلا للدولة ومثالها نفقات التعليم والصحة العامة والطرق.

والملاحظ على معيار الإنتاجية أنه يتميز بالغموض وعدم الوضوح بحيث أنه يتطلب المزيد من التحديد، ويمكن أن نحدد معنى فكرة الإنتاجية بفكرة المساهمة في زيادة الناتج الوطني كما يمكن أن يقصد بها زيادة المقدرة الإنتاجية للأقتصاد الوطني.

- ففي المعنى الاول: كان التقليديون يقصدون بالنفقات العامة المنتجة تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة الأموال المادية، أما الفكر المالي الحديث فإنه يوسع من دائرة تدخل الدولة ويوسع بالتالي من معنى النفقات المنتجة ليشمل النفقات التي تؤدي إلى زيادة الخدمات الشخصية إلى جانب الاموال المادية وبالتالي إلى زيادة الناتج الوطني.
- أما في المعنى الثاني: فيقصد بالنفقات العامة المنتجة تلك التي تؤدي في الحاضر والمستقبل إلى زيادة القدرة الإنتاجية للإقتصاد الوطني برفع مستواه عن طريق زيادة الكفاءة الإنتاجية وإتساع نطاق السوق ومثالها نفقات الإستثمارات والنفقات التي تصرف على البحث العلمي.

2- التقسيمات الوضعية للنفقات العامة:

يلاحظ أن التقسيمات التي قدمت للنفقات العامة تقسيمات علمية قد تأخذ بها الميزانيات الوضعية وقد لا تأخذ بها، ويمكن أن نقدم بالإضافة إلى هذه التقسيمات العلمية، بعض التقسيمات الوضعية التي تأخذ بها الميزانيات المختلفة والتي تستند إلى إعتبارات علمية، وخاصة الإعتبارات التاريخية والإعتبارات الإدارية والإعتبارأت الوظيفية.

وينصرف التقسيم الإداري للنفقات العامة إلى توزيع النفقات العامة تبعا للهيئات الإدارية التي تقوم بها، بصرف النظر عن أوجه نشاط هذه الهيئات، أي بصرف النظر عن الوظائف التي تقوم بها هذه الهيئات، وهذا هو التقسيم الذي تأخذ به الميزانيات المصرية

والذي أخذت به الميزانيات الفرنسية حتى سنة 1954 م. (وتقسيم يتم تبعا للوزارات والمصالح).

وينصرف التقسيم الوظيفي إلى تقسيم النفقات العامة تبعا للوظائف التي تقوم بها الدولة، أي تبعا لأوجه النشاط التي تقوم بها الدولة، على أن يجرى داخل هذا الإطار الوظيفي، توزيع النفقات الخاصة بكل وظيفة بين الجهات الإدارية التي تقوم بالإنفاق على هذه الوظيفة. وتتضح أهمية هذا التقسيم الوظيفي من أنه قد يحدث أن تقوم أكثر من جهة إدارية بالإنفاق على وظيفة معينة، ومثل ذلك قيام عدة جهات إدارية بالإنفاق على التعليم، ويكون من الضروري، في هذه الحالة، حتى يمكن أن نعرض نشاط الدولة، أن نعرض الإنفاق العام بصورة مجمعة وبصرف النظر عن الجهات الإدارية التي تقوم به، وذلك على أساس الوظائف التي تقوم بها الدولة، وتأخذ ميزانية الولايات المتحدة الأمريكية وميزانية الإتحاد السوفيتي بهذا التقسيم الوظيفي.

ومن الملاحظ أن الميزانيات التي تأخذ بالتقسيم الإداري للنفقات العامة تلجأ عادة إلى تقديم ملخص لهذه النفقات على أساس معيار وظيفي، وأن الميزانيات التي تأخذ بتقسيم وظيفي للنفقات العامة تعود فتعرض النفقات داخل هذا الإطار الوظيفي على أساس إداري.

إن التقسيم الإداري لا يدخل في حسابه المعايير العلمية لذلك لا يفيد في الكشف عن طبيعة النفقات العامة.

03- تطور النفقات العامة – ظاهرة تزايد الأنفاق العام : [1]

أصبحت زيادة الإنفاق العام في ماليات مختلفة تشكل ظاهرة عامة وشاملة مما حذى بكثير من الإقتصاديين أن يجعلوا منها قانونا عاما للتطور الإقتصادي والإجتماعي، وقد كان أول من لفت النظر إلى هذه الظاهرة العامة هو الأستاذ الألماني " WAGNER " " قاقنير " عندما لاحظ اتجاه عام نحو إزدياد أوجه نشاط الدولة.

[1] - سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 37

يرى الإقتصـــاديون أن خير حجم الأنفاق العام بالنســـبة للدخل القومي يتحدد عند المسـتوى الذي يسـتوعبه هذا الدخل والذي لا يضـر بقيمة النقود أما بخصـوص الاسـباب والعوامل التي تؤدي إلى إتجاه النفقات العامة إلى الزيادة بصـــفة مطردة فإن الفقه المالي يقسمها إلى قسمين رئيسين على أساس التمييز بين الزيادة الحقيقية في النفقة التي تؤدي إلى زيادة فعليه في الســـلع والخدمات وبين الزيادة الظاهرية في النفقة التي تمثل زيادة في أرقام الانفاق العام دون أن تحدث أثر في كمية السلع والخدمات.

-1- الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

يشـير تطور حجم النفقات العامة في مختلف الدول إلى الزيادة المسـتمرة التي ترجع إلى عدة أسباب، منها ما يتعلق بالتطور المستمر للحياة الإقتصـادية بصـفة عامة ومنها ما يتعلق بزيادة تكاليف أوجه نشاط الدولة

منها مايتعلق بإتساع نطاق الحروب والأستعداد لها.

-أ- تطور الحياة الإقتصادية (إتساع نطاق الدولة الحديثة):

أدى التطور الذي طرأ على فلسفة الدولة السياسية والإجتماعية والإقتصادية إلى زيادة أوجه النشاط التي تقوم بـه.

فالإنتقال من فكرة الدولة الحارسـة حيث كان مذهب الحرية الإقتصـادية هو السـائد، إلى فكرة الدولة المتدخلة جعل هذه الأخيرة تسـتخدم النفقات العامة لعلاج مشـاكل الركود والبطالة – الإنكماش الإقتصـادي – وتعمل على تحقيق التشـغيل الشـامل وإعادة الإقتصـاد إلى حالة التوازن وقد ترتب على ذلك أن تزايدت النفقات العامة التي تصـــرفها الدولة في الشـــؤون الإقتصادية نتيجة لهذا التطور الذي لحق بالحياة الإقتصادية ذاتها.

-ب- زيادة تكاليف أوجه نشاط الدولة:

عمل تقدم الفنون والعلوم على تعقيد الحياة وزيادة أعباء الدولة المالية حتى فيما يتعلق بمرافقها التقليدية ذلك أن المخترعات الحديثة أكثر كلفة في معظم الأحيان من سابقاتها.

فغالبية مصالح الدولة وإدارتها تستخدم حاليا من الآلات والأجهزة الحديثة ما لاحد له كالتليفونات (الهواتف) والسيارات ومكيفات الهواء والحاسوبات والآلات الإلكترونية وغيرها من مستحدثات العصر.

وقد أدى التقدم العلمي والفني أيضا إلى زيادة تكاليف للخدمات العامة بطريقة غير مباشرة ذلك أن إستخدام الألات والمعدات الحديثة يتطلب مستوى مرتفع من التكوين والتدريب الفني الذي يقع عبئه على السلطات العامة.

وأخيرا يترتب على التقدم العلمي والفني وإرتفاع مستوى معيشة السكان زيادة في الأعباء العامة ذلك أن تعود أو إعتياد أعضاء الجماعة على مستوى معيشي مرتفع يجعلهم أكثر تشددا في حجم ونوع الخدمات التي تقدمها الدولة.

-ج- الحروب:

كان من نتيجة الحروب التي تعاقبت على العالم وبالذات الحربين الأخيرتين أن زادت النفقات العامة زيادة ضخمة في كافة الدول ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى زيادة التكاليف في الحروب الحديثة لدرجة أن كثيرا من الدول الغنية خصصت لها ما يزيد عن نصف ناتجها القومي خلال الحرب الأخيرة.

ولا يقتصر أثر الحروب على ما تؤدي إليه من زيادة في النفقات العامة الخاصة بالتسليح وما يرتبط به من النفقات الحربية بالمعنى الضيق بل تؤثر بزيادة أيضا نتيجة لما يرتبط بها من نفقات أخرى كالنفقات اللأزمة للتعويض عن آثار الحرب والإعانات التي تقدم

للمنكوبين وعائلاتهم وهناك المعاشـــات الدائمة التي تقرر للمحاربين القدامى وجرحى الحرب وهناك أيضا نفقات إعادة بناء وتعمير ما أفسدته الحرب.

2- أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة :

نلاحظ هنا أن حجم النفقات العامة في بلد من البلاد قد يتجه إلى زيادة وتكون هذه الزيادة ظاهرية لا يترتب عليها زيادة في قيمة الســلع والخدمات التي ينتفع بها الافراد ويمكن إرجاع أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة للأسباب التالية:

أ- تدهور وإنخفاض قيمة النقود:

ونقصد بهذه الظاهرة تدهور القوة الشرائية للوحدة النقدية بحيث أن الزيادة في الإنفاق لا تؤدي إلى زيادة حقيقية في المنفعة والإشباع وإنما تصبح ضرورية فقط للحفاظ على المنفعة والإشباع السابقين.

فالدولة لكي تحصــل على نفس القدر من الســلع والخدمات عليها أن تدفع مبالغ نقدية أكثر من تلك التي تدفعها من قبل للحصـــول على نفس المقدار وهذا بســـبب تدهور قيمة عملتها أو إرتفاع مستوى الاسعار نتيجة لذلك.

ب- تغير الفن المالي المتعلق بإعداد الميزانيات والحسابات العامة :

قد يؤدي التغيير في طرق الحسابات العامة إلى زيادة ظاهرية في النفقات العامة ذلك أن الأخذ بطريقة الميزانية الإجمالية بدلا من طريقة الميزانية الصـــافية يؤدي إلى الزيادة في حجم النفقات العامة.

وتتلخص طريقة الميزانية الصافية في أن الإدارات التي تقوم بتحصيل بعض الإرادات العامة تقوم بخصــم نفقات التحصــيل ولا ترد في الميزانية العامة إلا مبالغ صــافية، ويترتب على ذلك عدم ظهور كل نفقات هذه الإدارات وكذلك عدم ظهور جزء من الإرادات العامة التي تقوم بتحصيلها في الميزانية العامة.

أما طريقة الميزانية الأجمالية فيترتب عليها ظهور كافة النفقات في الميزانيات العامة.

وإتباع هذه الطريقة من شـــأنه أن يؤدي إلى تضـــخم رقم النفقات العامة بالمقارنة مع الطريقة السابقة بالرغم من عدم حدوث زيادة حقيقية في هذه النفقات.

كذلك فإن وجود ميزانيات مسـتقلة أو ملحقة بجانب الميزانية العامة عندما تأخذ الدولة بمبدأ تعدد الميزانيات ثم عدول هذه الدول عن ذلك لتأخذ بمبدأ وحدة الميزانية يزيد من حجم النفقات العامة ظاهريا لا يقابلها في العمل زيادة في السلع والخدمات.

-ج- التوسع الإقليمي والنمو السكاني :

قد تزداد مساحة الدولة أو يزداد عدد سكانها ويثور السؤال:

عما إذا كانت النفقات العامة التي تقتضيها زيادة المساحة أو زيادة عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الإقليم الاصلي للدولة أو السكان الاصليين ؟

من الواضـح أن متوسـط نصـيب الفرد من النفقات العامة إذا تأثر بزيادة فإن الزيادة هنا تكون حقيقية أما إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة أو زيادة سكانها دون أن يمس الإقليم الأصـلي أو السكان الاصـليين فتكون الزيادة في الإنفاق العام مجرد زيادة ظاهرية، وإيجاد النفقة العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل أو تحســين مســتوياتها من حيث الكيف وإنما ســبب إتســاع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المســاحات الجديدة التي أضــيفت لإقليم الدولة لمواجهة حاجات الســكان المتزايدين من تلك الخدمات والمنافع العامة.

04- حدود النفقات العامة :

المعروف أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد باســتمرار غير أن هناك عوامل معينة تحد من حجم النفقات العامة وتدعو إلى ضرورة مراعاة علاقتها بالدخل الوطني.

ومن هذه العوامل التي تحد من حجم النفقات العامة هي:

1- قدرة الدولة على الحصول على الإيرادات العامة.

2- مستوى النشاط الإقتصادي.

3- ضرورة المحافظة على قيمة النقود.

- 1- قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة :

ليســـت مطلقة ولا نهائية، حيث يظهر للبعض أن الدولة يمكن أن تحصـــل على الإيرادات بسلطتها المطلقة، لكن سلطة الدولة محدودة في الحصول على الإيرادات، والواقع أن هذه القدرة تكون محدودة بجملة من العوامل تختلف بإختلاف مصـــادر هذه الإيرادات العامة، وهناك ثلاثة عوامل أساسية لزيادة إيرادات الدولة ولكل واحدة منها ما يحدده.

-أ- الضرائب:

تستطيع الدولة أن تفرض من الضرائب ما تراه كافيا لإشباع الحاجات العامة للمجتمع، لكن يحد ذلك الطاقة الضريبية، أي أن هناك نسبة معينة من الضرائب لايمكن أن تتجاوزها الدولة .حيث لايمكن للدولة أن تتجاوز في مشروع معين نسبة معينة، لأنه إذا فرضت نسبة ضريبة = نسبة الأرباح فإن هذا سوف يؤدي إلى توقف النشاط ، إذن فإن على الدولة أن تلتزم بنسبة معينة لا تتجاوزها ، وهي حرة داخل نطاق هذه النسبة ، قد تعفي القطاع من هذه الضريبة أو قد تفرضها كليا عليه.

- 2- مستوى النشاط الإقتصادي :

*الفكر الإقتصـادي الكلاسـيكي قبل 1936م كان يرى أن العلاقة بين مسـتوى النشـاط الإقتصـادي والنفقات العامة علاقة طردية يتأثر فيها حجم النفقات العامة لأي تغير في حجم النشـاط الإقتصـادي ، حيث تزيد النفقات العامة بزيادة مستوى النشـاط الإقتصـادي والعكس، هذا يعني أنه تابع لمسـتوى النشـاط الإقتصـادي. معنى هذا أن المبدأ الكلاسـيكي هو مبدأ توازن الميزانية أي محاولة إشـباع النفقات بقدر الإيرادات المتوفرة في السـنة/ وبالتالي حجم النفقات تتبع حجم النشاط الإقتصادي.

*وبظهور النظرية الكنزية بعد 1936م أصبحت النفقات العامة إحدى أدوات الدولة التي تستخدمها للتأثير في مستوى النشاط الإقتصادي، أي أصبح متغير تابع لحجم النفقات العامة. وبالتالي يمكن أن يحدث إنعاش في الثورة الإقتصادية، وهكذا إعتمدت السياسة الكنزية على الإنفاق أكثر من الإيراد، أي أن الدولة تتحمل العجز الناتج عن زيادة الإنفاق، في الميزانية العامة، هذا ما يسمى سياسة التمويل بالعجز.

– 3– ضرورة المحافظة على قيمة النقود :

*الفكر الكلاسيكي في مسألة النقود يرى أن العلاقة بين مستوى النشاط الإقتصادي وكمية النقود يمكن التأثير فيها عن طريق السياسة النقدية (سعر الفائدة،...) وبالتالي فإنه يرى أن السياسة النقدية لها دور في المحافظة على قيمة النقود.

*بينما الفكر المعاصر يرى أن هناك وسائل أخرى لتحقيق هذا الهدف في ذاته، وفي مقدمتها أدوات السياسة المالية وأهمها حجم النفقات العامة.

وهنا حجم النفقات العامة وعلاقتها بقيمة النقود تميز بين نمطين من النمو:

– ١– في الدول المتقدمة : أين الأجهزة الإنتاجية تتسم بالمرونة العالية.

– ٢– في الدول سائرة في طريق النمو: حيث الأجهزة الإنتاجية تتسم بالمرونة الضعيفة.

– أ– إقتصاديات الدول المتقدمة :

* إن زيادة النفقات العامة تؤدي إلى تفاعل الجهاز الإنتاجي وإستجابته تكون عن طريق إنتاج سلع جديدة مما يزيد من قيمة النقود.

* أما في حالة زيادة حجم النفقات العامة عن حجم معين أي الحجم الذي تكون فيه النفقات العالية فإن طاقة عناصر الإنتاج والإقتصاد تكون أقل من مواجحتها من حيث الإستجابة.

هنا زيادة النفقات العامة عند الحجم المعين هذا = زيادة الطلب الفعلي الذي يحرك بعض عناصر الإنتاج غير المشغلة = زيادة الدخل الوطني =↑ قيمة النقود ← هذا أثر إيجابي،

لكن إذا كانت كل وسائل الإنتاج موظفة وبالتالي زيادة حجم النفقات العامة تؤدي إلى زيادة الطلب الفعال دون وجود وسائل إنتاج ← وهذا أثر سلبي (طلب كلي أكبر من العرض الكلي) وهذا يؤدي إلى إرتفاع وسائل أو عناصر الإنتاج، فالتضخم، فالإنخفاض القدرة الشرائية للنقود.

– ب– إقتصاديات الدول سائرة في طريق النمو:

تتميز بعدم مرونة عرض وسائل الإنتاج وبالتالي الزيادة في الطلب لا يستجيب لها العرض بالزيادة. يعني أن إنفاق أموال إضافية بغرض رفع مستوى الدخل الوطني دون إستجابة لجانب العرض أي الإنتاج تؤدي إلى

← التضخم ← إرتفاع الأسعار ← إنخفاض قيمة النقود.

لكن إذا كان الطلب أقل من مستوى التشغيل الكامل وأضفنا نفقات لن تصل إلى الحد اللائق لتوظيف كل عناصر الإنتاج فإن الإستجابة تكون مستوعبة وإيجابية في حالة الجهاز الإقتصادي المرن، وتكون مؤدية إلى التضخم في حالة الجهاز الإقتصادي غير المرن.

وبالنسبة لحدود النفقات العامة من الناحية الذهبية إن تحديد ما يعتبر حاجة عامة، وقيام الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام، يخضع للفلسفة المذهبية أو الإيديولوجية السائدة في الدولة: فردية أو تدخلية أو جماعية.

أ–ففي ظل الإيديولوجية الفردية :فالفلسفة السائدة هي ترك الأفراد أحرار في إقامة وتنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع فيما بينهم وهي الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي حيث يقتصر دور الدولة على القيام بمهام الدولة الحارسة أي الوظائف التقليدية بالإضافة إلى القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية التي لا يقدم عليها النشاط الخاص، إما لضخامة نفقاتها كالسدود والخزانات، أو لعدم ربحيتها كالطرق والخدمات التعليمية ...الخ، ويتحدد حجم النفقات العامة بالنسبة إلى الدخل القومي في ظل هذه الأيديولوجية بالقدر

الضروري للقيام بتلك الوظائف مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة، وأن تقل أنواعها من جهة أخرى.

ب–أما في ظل الأيديولوجية التدخلية :فالفلسفة السائدة هي ضرورة تدخل الدولة في بعض ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي تاركة الأفراد أحرارا في ممارسة البعض الآخر، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل، فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فهي تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في استغلالها لبعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية، والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الاقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخول المحدودة وغيرها من الإجراءات الهادفة إلى تقليص الفوارق بين الطبقات.

ج–وفي ظل الأيديولوجية الجماعية أو الدولة المنتجة حيث تمتلك الجماعة كل أو معظم أدوات الإنتاج، وتقوم الدولة نيابة عنها القيام بكافة وجوه النشاط الإنتاجي إلى جانب قيامها بالوظائف التقليدية، فإن دور النفقات العامة تزداد أهمية إلى أقصى حد، فالاقتصاد هنا ليس حرا وإنما تسيطر عليه الدولة وهي التي تقوم بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها أو معظمها، وتعتبر كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة، زيادة على النفقات الاجتماعية التي تهدف الدولة من ورائها توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية، ويؤدي هذا الوضع بطبيعة الحال إلى زيادة حجم النفقات العامة وارتفاع نسبتها إلى الدخل القومي إلى اكبر حد مع تعدد وتنوع هذه النفقات بحسب حاجات الأفراد وحاجات الدولة ذاتها.

بالإضافة إلى العوامل المذهبية السابقة والتي يبدو من خلالها مدى تأثر الإنفاق العام من خلال ما تؤديه الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظام اقتصادي وسياسي معين، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضا بطبيعة البنيان الاقتصادي، أي تبعا لدرجة التقدم والتخلف، فعادة ما يزداد هذا الحجم في الدول المتقدمة مقارنة بالدول المتخلفة.

5- ضوابط النفقات العامة :

إن إشباع الحاجات العامة بالشكل الذي يحقق النتائج ويترتب عليه الآثار المرجوة من سلوك الدولة المالي يتطلب إلتزام الدولة بإحترام جملة من المبادئ المنظمة والضوابط الموجهة عند تنفيذ إجراءات الإنفاق العام، نذكر أهمها في :

-1- التأكد من توجيه الإنفاق العام لما يتلاءم ودور الدولة في توجيه الحياة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية، وأن تكون النفقة موجهة لخدمة الدولة ضمن إطار النظام الإقتصادي السائد فيها.

-2- العمل على تحقيق التوازن في توزيع النفقات العامة على الإستخدامات المختلفة بما يحقق أقصى منفعة ممكنة.

-3- مراعات مبدأ العدالة في توزيع المنافع المترتبة عن الإنفاق العام مثلا تحتاج ولاية معينة إلى توظيف عمال، وتحتاج منطقة أخرى إلى سلع معينة، إذن ننشيء مصنعا في الولاية التي تحتاج إلى توظيف عمال ونقضي على البطالة، ونرسل منتوجات هذا المصنع لتسوق في المنطقة التي تحتاجها.

-4- السعي وراء تحقيق أكبر قدر من المنفعة مع الإقتصاد في الكلفة.

ويتطلب هذا الأمر ترشيد الإنفاق العام حتى نحقق ذلك وحتى نستطيع أن نحقق إقتصاد في التكلفة يجب تغطية أكبر عدد من المنافع الإجتماعية، وتثار هنا مسألة في قانون المالية العامة وهو كيفية تقدير المنفعة الإجتماعية من أهم الأشياء التي لا بد من مراعاتها بالرغم من أنها نسبية و غير مطلقة، لكن يمكن أن نحقق أقصى منفعة للأفراد، وتقييمها عن طريق عاملين هما :

-أ- مقدار الدخل النسبي أي نصيب كل فرد من الخل الوطني: يمكننا هذا من معرفة مدى المنفعة الإجتماعية. أي عند زيادة دخل الفرد وكان له أثر إيجابي فإن هذا يمثل منفعة الإنفاق العام على الفرد.

–ب– طريقة وقنوات توزيعالدخل الوطني على الأفراد وهذا أعتبر كمقياس لأثر النفقة أي أنه يجب أن نعرف هل المنفعة الإجتماعية كانت شاملة ومتوازنة.

–5–إســتخدام المعايير العلمية وترشــيد إتخاذ القرارات من أجل زيادة إنتاجية النفقة العامة وذلك حين تعطي أكبر إشباع ممكن.و إن ضرورة إحترام ضوابط الإنفاق العام يقتضي تقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام في شــكل تشــريعات مالية ملزمة للســلطات المالية. لذلك كل ســنة تســن الدولة قانون تســميه قانون المالية، تضــبط فيه جانب الإيرادات وجانب النفقات لتضمن فيه سلامة توجيه وتوزيع هذه الأموال.

أما فيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءها فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها وينجم عنها فعلا النفع العام الذي تستهدفه، وعليه فإن تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة يقتضي أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما الرقابة على الإنفاق العام فهي تأخذ أشكالا ثلاثة:

01– رقابة إدارية:

وهي رقابة تقوم بها في العادة وزارة المالية (أو الخزانة) عن طريق موظفيها العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية وفي حدود الاعتماد المقرر له، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق.

02– رقابة محاسبية مستقلة:

ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية، وهذا النوع من الرقابة قد تكون سابقة للصرف أو لاحقة

عليه.

03-رقابة برلمانية:

وتتولاها السلطة التشريعية بمالها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو من الوزارة كلها، وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية، وعند اعتماد الحساب الختامي أمام البرلمان.

6_الآثار الإقتصادية للنفقات العامة :

إن النفقات العامة تتجه نحو التزايد بإستمرار ولم تعد متغير تابع أو محايد. بل على العكس، فقد أصبحت تستخدم لإحداث تغييرات مستهدفة في جميع المجالات، الإقتصادية، السياسية والإجتماعية لتحقيق أهداف معينة تسعى الدولة لبلوغها.

وقبل التطرق إلى الآثار الإقتصـــادية للنفقات العامة علينا أن نتعرف أولا على جملة من الملاحظات العامة التي تتعلقبأثر النفقات العامة وهي كالتالي :

-1- إذا عرفت الآثار التي ستنتج عن إستخدام النفقات العامة فإن هذا سيسهل مهمة المسئولين في تخطيط السياسة المالية، كما أن حصر أنواع النفقات التي تؤدي إلى تحقيق أهداف المجتمع وإدراك أثر كل نوع من أنواع هذه النفقات العامة سيمكن المسئولين من وضع سياسة مالية تتسم بالدقة والفعالية.

-2- قياس درجة تأثير النفقات العامة : وهي تستدعي إجراء مقارنة بين حالة الإقتصاد قبل إجراء النفقة وبعدها حتى نستطيع الوصول إلى مقدار التغيير الذي أحدثته النفقة.

-3- تتوقف الآثار الإقتصادية للنفقات العامة على جملة من المؤثرات والعوامل :

-أ- مصادر الإيرادات التي تستخدم لتمويل النفقة العامة (الضرائب، القروض، الإصدار النقدي، الدومين العام والخاص).

-ب- طبيعة النفقة وأهدافها : فإن كانت النفقة حقيقية على القطاع الإنتاجي نتوقع زيادة الإنتاج، أما إذا كانت النفقة في شكل إعانات إجتماعية (السكن، الصحة، ...). ستقابلها زيادة في الإنتاج لكن بطريقة غير مباشرة ناتجة عن تحسن ظروف معيشة العامل. إذن فلكل نفقة أهداف معينة، وهي تتميز في نفس الوقت بطبيعة خاصة.

-ج- الظروف الفنية والإجتماعية : حيث أن النفقة التي تكون في ظروف عادية ومتوازنة تنتج آثار حقيقية لكن في العالم الثالث مثلا النفقات لا تؤدي دورها الحقيقي.

-د- مستوى النشاط الإقتصادي : حسب ركود ونشاط الإقتصاد تختلف هنا الآثار الناجمة عن النفقات.

-4- إن الآثار الإقتصادية التي تترتب على النفقات العامة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة.

-5- تنقسم النفقات العامة من حيث الهدف الذي تتجه إليه إلى الأقسام التالية :

-أ- الإنفاق الإستثماري :

ويتمثل هذا النوع في النفقات التي تهدف إلى زيادة أصول المجتمع ومثالها نفقات بناء السدود وإقامة المصانع وإنشاء الجسور. وتؤدي هذه النفقات إلى زيادة طاقة المجتمع الإنتاجية بطريقة مباشرة وزيادة إنتاج السلع الإستهلاكية، كذلك فإنها تؤدي إلى زيادة الإنفاق الإستهلاكي.

-ب- الإنفاق الإستهلاكي :

يعتبر الإستهلاك بمثابة الهدف من النشاط الإقتصادي ومبرر وجوده. ونلاحظ أن النفقات الحكومية تؤدي إلى زيادة الإنفاق الإستهلاكي ونادرا ما تؤدي إلى التقليل منه. كذلك يلاحظ أيضا أن الإنفاق الحكومي على الإستهلاك يرتبط بالإنفاق الإستثماري ولا يمكن فصلهما فصلا تاما. فقيام الحكومة بتقديم الخدمات الإستهلاكية كالتعليم مثلا، ينطوي على إستثمار مادي بإنشائه لأصول جديدة كبناء المدارس وتجهيز المعامل، ويعتبرفي نفس الوقت إستثمارا معنويا بخلقه لرأي عام قوي.

-ج- زيادة ما في حوزة الأفراد/زيادة القدرة الشرائية :

وتشـمل هذه النفقات على النفقات التحويلية التي تهدف إلى زيادة مقدرة الطبقات الفقيرة على الإنفاق ومثالها المعونات الإجتماعية. وتتميز هذه النفقات في أنها تمنح المستفيد قدرة شرائية إضافية له حرية إستخدامها فتحدد آثارها على الإستهلاك تبعا لسلوك المستفيدين.

-د- التغير في الأصول :

ومثال هذه النفقات سـداد ديون وشـراء السـلع من الأفراد. وتتوقف آثار الإنفاق الحكومي في هذه الحالة على سـلوك المسـتفيدين وعلى ميلهم الحدي للإسـتهلاك ، فتختلف آثار هذه النفقات في حالة سـداد القروض لكبار الرأسـماليين عنها في حالة شـراء سـلع من صغار المزارعين.

-1- أثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني :

يقصـــد بالإنتاج الوطني مجموع الســـلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية معينة، وهي غالبا سنة والتي يمكن تقييمها نقدا. فالنفقات العامة قد تنفق على المرافق العامة التقليدية، كمرفق الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضـــاء وهذا إنفاق ضـــروري لأنه يهيء الظروف المناسـبة للإنتاج. وقد يكون الإنفاق على المرافق الأخرى الإضـافية، فتؤثر النفقات العامة على الإنتاج الوطني من خلال عدة جوانب :

-1-1- تؤدي النفقات العامة إلى زيادة الإنتاج الوطني بطريقة مباشـــرة وذلك من خلال النفقات الإستثمارية، أو تكاليف إنشاء المصـانع. كما تؤدي النفقات العامة إلى زيادة الإنتاج الوطني بطريقة غير مباشـــرة، وذلك حينما تؤدي إلى زيادة قدرة الأفراد على العمل، وعلى الإدخار، ومثل ذلك نفقات التعليم والصـــحة، حيث يِؤدي الإنفاق على هذه المرافق إلى زيادة كفاية المرافق وقدرتها على تقديم أفضل وأحسن الخدمات إلى الأفراد.

-1-2- قد تؤدي زيادة الإنفاق العام إلى نقل بعض عناصـــر الإنتاج من فرع لآخر من فروع الإنتاج، فالدولة تســـتطيع من خلال توجيه الإنفاق العام إلى فرع معين أن تجذب إليه عناصر الإنتاج، كما في حالة إعانة سلعة.

-1-3- قد تؤدي زيادة الإنفاق العام في منطقة معينة إلى أن تتوجه عناصـــر الإنتاج إلى هذه المنطقة، ومثال ذلك أن تزيد الدولة من إنفاقها على التعليم أو الصحة في مناطق معينة، فتزداد الكفاية الإنتاجية لأفرادها، وتزداد قدرتهم على العمل وعلى الإدخار، مما قد يجذب بعض عناصر الإنتاج إلى تلك المنطقة وهجر المناطق الأخرى.

-1-4- قد يؤثر الإنفاق على رغبة الأفراد وميلهم إلى الإدخار بالنقص، ففي حالة توجيه الإنفاق العام إلى تأمين مستقبل الأفراد وتقرير معاشات أو ضمانات إجتماعية كبيرة، فقد يترتب على ذلك إنصراف الأفراد على العمل وبالتالي عن الإدخار لأنهم يضمنون إعانات حكومية تكفيهم.

-2- أثر النفقات العامة على الإستهلاك :

تحدث النفقات العامة آثارها في الإستهلاك الوطني عن طريقين : بشراء الدولة مباشرة لأنواع من السلع الإستهلاكية، أو بتوزيعها لدخول يخصص جزء منها للإستهلاك.

-أ- شراء الدولة للسلع الإستهلاكية :

قد تقوم الدولة بشراء سلع إستهلاكية معينة لتموين بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلا بدلا من أن توزع لهم دخول أكبر، فقيام الدولة بهذا الشراء هو نوع من تحويل الإستهلاك بدلا من قيام الأفراد بهذه المهمة، وقد لا يؤثر ذلك على حجم الأموال الموجهة للإستهلاك، ولكنه يؤدي إلى تعديل في هيكلة الإستهلاك بتشجيع إستهلاك سلع نمطية (مثالية، الأحسن) مما يؤثر على هيكل الإنتاج والعمالة.

وقد تقوم الدولة كذلك بتقديم سلع إستهلاكية بلا مقابل (وجبات الطلبة) أو تتوسع في خدماتها المجانية (الخدمات الطبية). وينتج عن ذلك زيادة في مستوى الإستهلاك في الحالة الأولى، ورفعا لمستوى الدخول الحقيقيةللمستفيدين في الحالة الثانية، وتتوقف آثاره على كيفية تصرفهم في هذا الدخل، فقد يزداد إستهلاكهم من سلع أخرى أو تزيد مدخراتهم، أو قد لايؤثر ذلك على توزيع دخل بعض الفئات التي تعتبر الخدمة المتقدمة غير ضرورية فتتصرف في دخلها كما لو لم تقدمها الدولة.

-ب- توزيع الدولة للدخول :

يترتب على نفقات الحكومة زيادة في إيرادات الوحدات الإقتصـــادية الأخرى في المجتمع مما يؤثر على سلوكها. فما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات لموظفيها وعمالها، ومن فوائد وأقساط لحملة السندات هي إيرادات أخرى لهؤلاء الموظفين والدائنين تتوقف آثارها على الإستهلاك وعلى كيفية إستخدام المستفيدين لهذه الدخول.

فقيام الدولة بمنح أجور الموظفين يرتب زيادة ســـريعة مباشـــرة وعامة على الإســـتهلاك نظرا لإنخفاض دخول المســـتفيدين عادة وتوجيههم الجزء الأكبر من الزيادة في الدخل إلى الإنفاق الإستهلاكي.

-3- آثار النفقات العامة على توزيع الدخول :

تأخذ غالبية الدول الآن بمبدأ التدخل في الحياة الإقتصادية والإجتماعية من أجل تحقيق العدالة الإجتماعية، وهذه العدالة لا تتطلب لاقامتها تحقيق المساواة الكاملة في الثروات والدخول، لكن تخفيفا من حدة عدم المساواة الإقتصادية خلافا للمساواة السياسية مستحيلة التطبيق.

وتملك الدولة العديد من الوسائل للتخفيف من الفوارق بين الطبقات، فقد يتم ذلك من ناحية بقرارات تحكيمية كتحديد الملكية وتأميم المنشآت وتحديد الدخول، أو قد تحقق الدولة حسن توزيع الدخل بواسطة نظامها المالي بواسطة الميزانية سواء من ناحية الإيرادات أو من ناحية النفقات .

فالبنسبة للإيرادات، تقوم الضريبة بدور هام في تحقيق العدالة في التوزيع إذ أنها تقتطع نسبة من دخول الافراد الإسمية تتغير وفقا لمصدر هذه الدخول وحجمها.

فتميز الضرائب بين مصادر الدخل فنجد سعرا مرتفعا على الدخول المستمدة من رأس المال، كالضريبة على التركات، والتي تقف حائلا دون تركيز الثروات. ونجد سعرا منخفضا للضرائب المفروضة على الدخول الناجمة من العمل كالضريبة على المرتبات والأجور، ونجد إلى جانب ذلك سعرا يتراوح بين الشدة واللين على الدخول المختلطة المستمدة من العمل ورأس المال كالضريبة على الارباح التجارية والصناعية.

وبالنسبة للنفقات، فتعتبر سياسة الدولة الإنفاقية أداة هامة في تحقيق توزيع أمثل يتفق مع القيم التي يعتنقها المجتمع وتؤدي نفقات الدولة إلى زيادة في الدخول الإسمية للطبقات الفقيرة وذلك بتوسعها في التحويلات الإجتماعية والمساعدات ولا شك أن إعتناق نظم التأمين الإجتماعي ترفع من مستويات دخول هذه الطبقات التي تعجز مواردها عن إشباع حاجاتهم. كذلك تؤدي نفقات الدولة إلى زيادة الدخول الحقيقية للأفراد بتوسعها في الخدمات العامة المجانية لتستفيد منها الطبقة الفقيرة.

4- آثار الإنفاق العام على مستوى الأسعار:

لا تتحدد الأسعارالمختلفة في إقتصاديات السوق بفعل قوى العرض والطلب فقط، بل قد تتم في قطاعات معينة نتيجة تدخل الدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وقد كان هذا التدخل إلى وقت قريب إستثناء تستلزمه فقط الاوضاع الإقتصادية الخطيرة (كالأزمات الإقتصادية)ولكنه أصبح منظما وهاما في الإقتصاد الحديث سواء نتيجة المطالبة بتدخل الدولة أو بتدخلها تلقائيا.

فمن ناحية قد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على إعانات لزيادة إنتاجهم وخفض التكلفة ومقاومة أوضاع إقتصادية ومجابهة المنافسة الأجنبية،كذلك قد يطالب المستهلكين بتدخلها لخفض أسعار السلع الضرورية، أما تدخل الدولة التلقائي فإنه يتم لتحقيق الإستقرار النقدي وتحطيم الإحتكارات وحماية المستهلكين .

وقد يتم تدخل الدولة أ ما بتأثيرها على العوامل المحددة للأسعار، أي العرض والطلب، وإما بتأثيرها المباشـر على هذا المسـتوى. ولعل أسـعار السـلع الزراعية هي أكثر الاسـعار تطلبا لتدخل الدولة فهى بطبيعتها تعتمد على عناصـر غير مؤكدة ومتقلبة إذ لا ترتبط بطريقة واضـحة بسـعر تكلفة محددة كما هو الوضـع في الصـناعة إذ لا تتحدد هذه التكلفة إلا بعد تحقيق المحصـول. بل ويثير تحديدها مشـاكل جديدة لعدم وجود حسـابات منتظمة لدى المزارعين ولأهمية الإستهلاك العيني وتعدد المحاصيل.

كذلك فإن أسعارها في الفترة القصيرة تتوقف على عرض غير منتظم نتيجة التقلبات الطبيعية وطلب جامد خاصة بالنسبة للمواد الغذائية، ويترتب على هذه العوامل من ناحية مطالبة المستهلكين بخفض أسعارها لتمكينهم من إشباع حاجاتهم الضرورية، ومن ناحية أخرى مطالبة المنتجين باستقرار الأسعار وعلاج تقلباتها لحماية دخولهم.

كما يمكن أن نشير هنا إلى دور النفقات العامة في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية حيث تعتمد الدول بشكل كبير على الإنفاق العام في تحقيق العديد من أهداف السياسة الاقتصادية، وفيما يلي نتناول دور النفقات العامة في تحقيق أهم أهداف هذه السياسة.

01-النفقات العامة والنمو الاقتصادي:

كثيرا ما تساهم النفقات العامة إلى جانب الأدوات المالية الأخرى (الضرائب، القروض العامة، الائتمان الحكومي ...الخ) في تحقيق معدل مرتفع من النمو الاقتصادي ويتم ذلك من خلال:

- تخصيص جزء معتبر من النفقات العامة لتحقيق معدل مرتفع من التراكم الرأسمالي، ويتم ذلك عن طريق زيادة الاستثمار العام، أو عن طريق زيادة الإعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة بهدف زيادة استثماراتها.

- تخصيص جزء من الإنفاق العام لتكوين رأس المال الإنساني ورفع كفاءته.

- تخصيص جزء من الإنفاق العام لأغراض البحوث الهادفة إلى تحقيق التقدم التكنولوجي في مجالي الإنتاج والتوزيع.

02- النفقات العامة والاستقرار الاقتصادي:

على خلاف اعتقاد النظرية التقليدية بوجود قوى تلقائية في السوق تضمن التوازن التلقائي، غير أن تجربة البلدان الرأسمالية أثبتت خطأ تلك النظرية، ودعى كينز الذي ظهرت أفكاره بعد أزمة الكساد الكبير بتدخل الدولة من أجل ضمان التوازن الاقتصادي العام، ويرجع إلى كل من كينز وهانسن ولرنر الفضل في تبيان أهمية استخدام المالية العامة كأداة لتحقيق أهداف السياسة المالية، وتتلخص نظرية المالية الوظيفية في اعتبار أن الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام على أنها أدوات الدولة في الإشراف على مستوى الإنفاق القومي وذلك بهدف تحقيق التشغيل الكامل واستقرار الأسعار، إذ تستخدم الضرائب للتأثير على الإنفاق الكلي بالزيادة أو بالنقص، كما تستخدم التغيرات في الإنفاق كأداة لزيادة الإنفاق الكلي أو خفضه، وبالمثل يمكن استخدام الدين العام كأداة لسحب وامتصاص الأموال المكتنزة لدى الأفراد، وللحد من السيولة في حالة التضخم، وزيادتها في أوقات الكساد.

03- النفقات العامة وإعادة توزيع الدخل القومي:

تؤثر الدولة في توزيع الدخل القومي على مرحلتين: فهي تتدخل أولا في توزيع الدخل القومي بين الذين شاركوا في إنتاجه أي بين المنتخبين، وهو ما يعرف بالتوزيع الأولي، ثم تتدخل ثانيا بإدخال ما تراه مناسبا من التعديلات من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على التوزيع الأولى وهو ما يعرف بإعادة توزيع الدخل القومي.

-دور الدولة في التوزيع الأولي للدخل :تؤثر الدولة في التوزيع الأولي للدخل من خلال: دفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون إليها سلعا أو خدمات معينة تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، فالدولة تحدد مكافآت عوامل الإنتاج المتمثلة في الأجور أو المرتبات أو الفوائد أو الريع أو الأرباح، كما تحدد أيضا أثمان المنتجات ويعني ذلك التأثير على الأرباح وبالتالي في توزيع الدخل القومي على العوامل التي شاركت في إنتاجه.

-دور الدولة في إعادة توزيع الدخل القومي :تستطيع الدولة أن تتدخل لإعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق إدخال تعديلات على حالة التوزيع الأولى باستخدام

النفقات العامة ويتسنى للدولة القيام بالمهمة من خلال نفقاتها الحقيقية أو نفاقتها التحويلية والسبب في لك أن النفقات التحويلية تهدف أساسا إلى إعادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد للحد من التفاوت بين الطبقات أو لصالح بعض فروع الإنتاج وحتى يحقق الإنفاق العام آثاره المرجوة في إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع فإنه يشترط أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها الإنفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة وبصفة تصاعدية لأن نصيب الطبقات الغنية من الدخل أكبر بكثير من نصيب الطبقات الفقيرة.